جامعة مولود معمري، تيزي وزو
كلّيــة الحقــوق

اختصاص القضاء الإداري في الجزائر

رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون

إعــداد الطالب
بوجادي عمــر

إشراف الأستاذ:
د. بوبشير محند أمقران

لجنـــة المنـــــاقشة

د. **جعفور محمد سعيد**، أستاذ، جامعة مولود معمري تيزي وزو،................ رئيسًا.

د. **بوبشير محند أمقران**، أستاذ محاضر أ، جامعة مولود معمري تيزي وزو،... **مشرفا ومقرراً.**

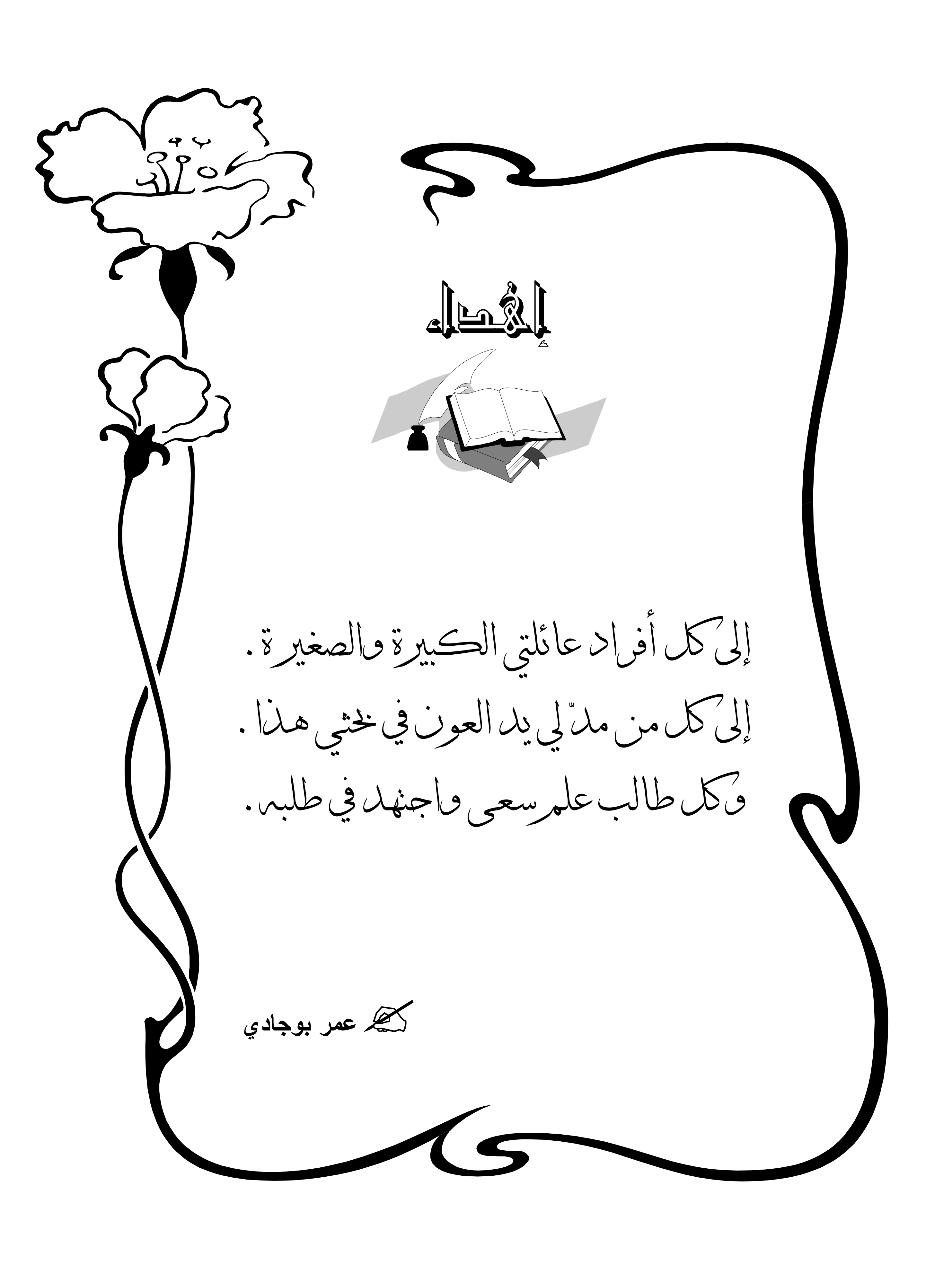
د. **حداد العيد**، أستاذ محاضر أ، جامعة البليدة،............................. **ممتحناً.**

د. **سرور محمد**، أستاذ محاضر أ، المركز الجامعي بالبويرة،............. **ممتحنًا.**

د. **تاجر محمد**، أستاذ محاضر أ، جامعة مولود معمري تيزي وزو،............ **ممتحنًا.**

تاريخ المناقشة 13 جويلية 2011


بسم الله الرحمن الرحيم



إهداء

إلى كل أفراد عائلتي الكبيرة والصغيرة .

إلى كل من مدّ لي يد العون في بحثي هذا .

وكل طالب علم سعى واجتهد في طلبه .

عمر بوجادي

كلمة شكر

اعترافا بالفضل والجميل أتوجه بخالص الشكر وعميق التقدير

والامتنان إلى الأستاذ

الدكتور بوبشير محند أمقران

الذي أشرف على هذا العمل، و تعهده توجيهاته القيمة

فجزاه الله عني كل الخير.

✍ **عمر بوجادي**

مختصرات

أولا – باللغة العربية

ج.ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ج: جزء.

د: دكتور.

د.ط: دون طبعة.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

د.و.م.ج: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية.

ط: طبعة.

ق.إ.م: قانون الإجراءات المدنية.

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

ن.ق: نشرة قضائية.

م.د: مجلس الدولة.

ثانيا – باللغة الفرنسية:

A.J.D.J : Actualité Juridique de Droit Administratif.
Ch. Adm : Chambre administrative.
C.E : Conseil d’Etat.
D : Dalloz.
Edit : Edition.
L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
O.P.U : Office des Publications Universitaires.
Op. cit : Référence précitée.
P : Page.
P.U.F : Presses Universitaire de France.
R.A.J.A : Recueil d’Arrêts Jurisprudence Administrative.
R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.
R.D.P : Revue de Droit Public.
Rec : Recueil.
R.T.F : Revue Tri_ mensuelle de France.
T : Tome.

مُقدّمة

يلاحظ الباحث في النظام القضائي الإداري الجزائري مدى التغيير الذي لازمه، ابتداءً من تاريخ استعادة السيادة الوطنية، عندما قررت السلطة الحاكمة الاحتفاظ بتطبيق التشريعات الفرنسية، إلا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، تطبيقا لنص القانون رقم 62-153، المؤرخ في 1962/12/31، المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية[1]، وبذلك تم الاحتفاظ بالنظام القضائي الإداري الذي كان سائدا في عهد الاستعمار الفرنسي، والمتمثل في المحاكم الإدارية الثلاث، الموجودة في كل من الجزائر العاصمة، ووهران وقسنطينة. ولم تدم المرحلة الانتقالية التي شهدها النظام القضائي الجزائري طويلا، حتى تدخل المشرع بإصلاح هيكله من جديد، بسنه الأمر 65-278، المؤرخ في 1965/11/16، المتضمن التنظيم القضائي، وبموجبه ألغيت المحاكم الإدارية الثلاث، وأنشئ خمسة عشر مجلسا قضائيا، واستنادا لنص المادة الخامسة منه، خول اختصاص الفصل في منازعات الإدارة العامة للغرف الإدارية المتواجدة على مستوى المجالس القضائية[2].

1 – القانون 62-153، مؤرخ في 1962/12/31، المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، ج.ر، عدد2، الصادرة بتاريخ 1963/01/11، وألغي هذا القانون بالأمر رقم 29/73، المؤرخ في 1973/7/25، ج.ر، عدد 62.

2 – راجع الأمر رقم 278/65، المؤرخ في 1965/11/16، المتضمن التنظيم القضائي، ج.ر، عدد 96، لسنة 1965.

– د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية، 1962– 2000 ، دار ريحانة، الجزائر، 2000، ص 29.

– د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1999، ص 178 و ما بعدها.

– كان عدد الغرف الإدارية في ظل المادة 7 من ق.إ.م الصادر بالأمر رقم 66/154، المؤرخ في 1966/6/8، (ج.ر، عدد 47، لسنة 1966)، يقتصر على مجلس قضاء الجزائر العاصمة، ومجلس قضاء وهران، ومجلس قضاء قسنطينة.

أما المجلس الأعلى[1]، فأسندت له، عن طريق غرفته الإدارية، صلاحية النظر في الطعون المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة الإدارية كقاضي درجة أولى وأخيرة، بالإلغاء، أو التفسير، أو فحص المشروعية، أو التعويض، إذا كان مرتبطا بدعوى إلغاء، إلى جانب اختصاصه بالفصل في الاستئنافات المرفوعة ضد القرارات الصادرة من الغرف الإدارية.

ومواكبة للتطور الإداري الذي عرفته البلاد، وبهدف تقريب العدالة من المتقاضين، ونظرا للصعوبة التي أثارها العدد الهائل من الدعاوى التي كانت توجه إلى الغرف الإدارية الثلاث، ارتأى المشرع الجزائري رفع عدد الغرف الإدارية إلى عشرين [2].

وكانت لصدور دستور 1989 آثار كبيرة، سواء على الجانب السياسي أو الاقتصادي، إلى جانب الانفتاح نحو الرأسمالية والعزوف عن الاشتراكية، التي كانت منهجا إيديولوجيا متبعا منذ الاستقلال كما كانت له آثار على الجانب القانوني، فصدرت مجموعة من القوانين لسد الفراغات التي طرأت عند التحول من النظام المنتهج.

إذ لم يقتصر تدخل المشرع عند مجال معين، بل شمل كل الميادين تقريبا وخص كل واحد منها بثورة التغيير القانوني. ومن أخصب المجالات التي مسها التغيير، نذكر المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية التي خضعت للمراجعة في سنة 1990، وحين ذاك تم إنشاء خمس غرف إدارية تتولى صلاحية الفصل في الطعون بالإلغاء، والتفسير، وفحص المشروعية، ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الولايات[3]. وكنتيجة لذلك، يمكن القول أن المنازعات الإدارية في ظل تعديل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1990 أصبحت تخضع لثلاثة أنواع من الجهات القضائية هي: الغرف

---

1 – راجع: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، د.و.م.ج، الجزائر، ط2، 2005، ص 109 وما بعدها.

- GATI (H), Réflexions sur la cour suprême, Annuaire de la justice, 1965, p.13 et14.

– أنشأ المجلس الأعلى، بموجب القانون رقم 63–218، المؤرخ في 1963/6/18، ج.ر، عدد43، 1963.

2 – مرسوم رقم 86–107، مؤرخ في 1986/4/29، ج.ر، عدد18، 1986.

3 – المادة 2/7 من ق.إ.م .

الإدارية لدى المجالس القضائية، والغرف الإدارية الجهوية، والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.

ونظرا لما ظهر به مظهر النظام القضائي الذي كانت تنتهجه الدولة الجزائرية، من عدم الوضوح في الوسائل المستعملة، والإجراءات المطبقة، والهياكل المختصة في معالجة القضايا سواء كانت عادية أو إدارية، الأمر الذي ولد نوعا من الغموض حول فهم طبيعة النظام القضائي في الجزائر، الشيء الذي كان بمثابة الدافع والمشجع للمشرع الجزائري بإزالة التنظيم القضائي الموحد. وإحلال محله النظام القضائي المزدوج، بإنشاء مجلس الدولة[1] كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية،[2] والمحاكم الإدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية[3].

ولجوء المشرع الجزائري إلى تجسيد هذه العملية، هو بمثابة تقليد للنموذج الفرنسي، الذي ينتهج الازدواجية القانونية[4] والقضائية منذ الثورة الفرنسية[5].

ولما كانت سنة 1996 بمثابة السنة التي شهد فيها النظام القضائي في الجزائر، نوعا من الثورة الداخلية التي أدت به إلى الانقسام إلى شطرين هما القضاء العادي، والقضاء الإداري، بعدما كانت فترة الاستقلال الممتدة من 1965 إلى 1996 تتميز بالقضاء الموحد، لاحتواء القضاء العادي على الغرف الإدارية. ومن جانب الإجراءات،

---

1 – المادة 2/152 من المرسوم الرئاسي رقم 96–438، المؤرخ في 1996/12/7، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28، ج.ر، عدد76، 1996.

2 – المادة 2 من القانون العضوي رقم 98–01، المؤرخ في 1998/5/30، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، ج.ر، عدد 37، 1998.

3 – المادة الأولى من القانون رقم 98–01 المؤرخ في 1998/5/30، يتعلق بالمحاكم الإدارية،ج.ر، عدد 37، 1998.

4 – راجع:

- A. DE LAUBADAIRE, Traité élémentaire de droit administratif, T1, Paris, L.G.D.J, 5ème édition, 1970, p.307.
- F.P BENOIT, Le droit administratif français, paris, Dalloz, 1968, p.230.
- J.M AUBY, et (R) DRAGO, Traité de contentieux administratif, T2, Paris, L.G.D.J, 1962, p.117.

5 – راجع

- B.PIEMET, Les aspects pratiques de la procédure devant les tribunaux administratifs du 1er degré, A.J.D.A, 1954, p.150.

كان قانون الإجراءات المدنية هو السائد والمطبق أمام الغرف الإدارية، كهيئات فاصلة في النزاعات الإدارية.

هذه النزاعات التي ما فتئت تزداد تولدا في ظل ما عرفته الدولة الحديثة، من تطور كبير في كل مجالاتها، والذي واكبه تطورا إداريا هائلا قامت به الدولة قصد التمكن من تحقيق متطلبات الصالح العام. فتم إنشاء المرافق والمؤسسات العامة المختلفة الكبيرة منها والصغيرة، وتم ربطها بقوانين تنظيمية، تختلف باختلاف طبيعة المرفق المنشأ، فيتم ترتيب المرفق بالاستناد إلى نوع النشاط الذي يوكل إليه قصد إدارته والتصرف فيه. فإن كان طابعه اقتصاديا، أو تجاريا، أو غيره، فينظم بقانون خاص، ويخضع في نزاعه للقضاء العادي، أما إذا كان طابعه إداريا، فينظم بقانون إداري، و يخضع لاختصاص القضاء الإداري.

إلا أن إقرار الازدواجية لأول مرة في الجزائر[1]، يطرح صعوبات مختلفة على مستوى فهم مضامين وأبعاد الممارسة القضائية الإدارية بشكلها الجديد، بالمقارنة مع ما كانت عليه في ظل الوحدة القضائية. يظهر ذلك على صعيد تطبيق الإجراءات المتبعة في المنازعات الإدارية، واختلاط إجراءاتها بإجراءات القضاء العادي، الذي تغلب عليه القواعد الخاصة، ورغم ذلك يعتمد عليه كأساس في بناء استقلال القضاء الإداري. فكيف يمكن أن يتحقق ذلك؟

وهكذا، فعملية الانتقال من الوحدة القضائية، إلى نهج الازدواجية القضائية، لا محالة سيعرقل سير عمل النشاط القضائي، بصورة عامة، وسيكون تدخل المشرع المستمر خصوصا، معرقلا أكثر، بإصداره للقواعد المتتالية قصد تنظيم وإعطاء استقلالية للهيكل الجديد. ولا سيما البطء في عملية التطبيق، نظرا لنقص الخبرة في الميدان وعدم الجدية في التسيير، ومن هذا الجانب يأتي هذا البحث للمساهمة بقدر الإمكان في إبراز الجهات القضائية الإدارية في تطبيق قانون الإنشاء، والدعاوى التي

---

1 – يختلف الأمر في الوقت الراهن بخصوص تطبيق الازدواجية القضائية عما كانت عليه في الفترة الممتدة من 62–1965، الذي كان نوع من الاستمرارية للنظام الفرنسي المزدوج قضاء وقانونا.

يمكن أن تختص بها سواء على مستوى الدرجة الأولى، أو الدرجة الثانية، وكذا القانون والإجراءات المطبقة في ذلك.

إذا كان القضاء الإداري، هو الجهاز الذي تنشئه الإدارة المركزية، للقيام بتليين العلاقة بين الأجهزة الإدارية، والأشخاص العادية، وبين الأجهزة الإدارية ذاتها، فإنه يعتبر جهازا سلطويا، تحتكر الدولة سلطة تنظيمه وإدارته، قصد التمكن من بسط تحكمها في فئة الشعب المرتبطين بمبدأ العقد الاجتماعي المفترض، والخاضعين إلى سلطة الإدارة التي نشأت من علاقات فردية أو جماعية، وثارت بشأنها نزاعات. فيفترض في دولة القانون أن تكون أجهزتها الإدارية المركزية قد هيئت القواعد القانونية المتاحة، لتمكين الجهاز القضائي الإداري من معالجة تلك العلاقات التي شابتها خلافات، ما نحا الفرص القانونية متساوية للتقاضي بمثل التي يوفرها القضاء العادي للمتقاضين أمامه.

لما كان إنشاء القضاء الإداري يعتبر محاولة لإيجاد نوع من الاستقلال لجانب تنظيمه الهيكلي، والتفرد بتطبيق القانون الإداري، استنادا إلى قانون الإجراءات الإدارية، ليقوم بالفصل في النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها.

على هذا الأساس لا يسعنا إلا القول أن القضاء الإداري القائم بذاته في ظل الازدواجية لا يعتبر سوى أداة من أدوات الإدارة العامة المركزية، التدخلية التي أرادت به الإبقاء على هيمنتها المستمرة على جهاز القضاء، يظهر ذلك في عدم قبولها الخضوع للقضاء الموحد كجهاز يتضمن أدوات لمراقبتها بصورة كاملة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى هو نوع من عدم الاعتراف باستقلالية الجهاز القضائي، لأن الإدارة تدخلت فيه، وأفردت جانبا منه للقيام بالفصل في نزاعاتها على حساب المتقاضي معها، الذي ما كان ليفقد مجموعة من حقوقه لو افترض أن التقاضي كان أمام الجهاز القضائي العادي.

إلا أنه في المقابل، يمكن القول أن تخصيص الإدارة بقضاء خاص، يعتبر دليلا على تنازل الإدارة عن جزء من مكانتها، بإخضاع نفسها إلى جهة قضائية معينة، مستقلة في تنظيمها الهيكلي صاحبة اختصاص بتطبيق القانون الإداري عليها فقط،

والذي يتميز في بعض قواعده بخصوصياته الاستثنائية غير المألوفة في قواعد القانون العادي. وهو الأمر الذي يؤدي بنا إلى التساؤل عن القضاء الإداري المنشأ حديثا، إذا ما خص باختصاصات جديدة مغايرة للتي كانت مخولة له في ظل القضاء الموحد؟. أم أن الحال بقي على ما كان عليه في ظل الغرف الإدارية التي كانت تراقب الإدارة العامة قضائيا؟. وما هي الطرق المتبعة من قبل القضاء الإداري في ممارسة أنواع الاختصاصات المخولة له قصد حل المنازعات المعروضة عليه؟.

بالعودة إلى الحركية التي عرفها القضاء الإداري في ظل النظام القضائي الموحد، يلاحظ عليها أنها أُنشئت من أجل إيجاد نوع من التوافق بين المصالح المتناقضة للمتخاصمين في النزاع الإداري، الذي يختص به القضاء الإداري بالاستناد إلى تطبيق قواعد قانونية وإجرائية من قبل جهاز موحد.

لأن الاختصاص الذي يقصد به المكنة أو القدرة على أداء وظيفة القضاء من قبل جهاز القضاء الإداري، اشترط فيه المشرع حتى يكون فعالا أن يخضع لمجموعة من القواعد القانونية الواضحة، التي تنظم المجال الذي يطاله اختصاص القضاء الإداري، في جانبه العضوي والموضوعي، إلا أن الواقع التشريعي كان عكس ذلك، لأن المشرع في هذا المجال، لا يصدر القوانين، إلا في أشكال غامضة، لاحتوائها على قواعد قانونية عامة، غير محددة تحديدا جيدا، الأمر الذي ترك هذا المجال مبهما في جانبه العضوي، لاعتماده أسماءً لأشخاص معنوية عامة، سميت بالدولة، والولاية، والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، والبلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، والمؤسسات المحلية ذات الصيغة الإدارية، والمؤسسات المركزية ذات الطابع الإداري، وكذا المنظمات والهيئات العمومية الوطنية.

تعترض المتعامل مع هذه المصطلحات، والراغب في فهمها وتجسيدها في أرض الواقع صعوبات جمة، قد تغيب عنه معانيها، وتفلت السيطرة عليها حتى لو كان الراغب في ذلك من منشئيها ذاتهم، وهذا ما يحتم إخضاعها للدراسة قصد إثراء الفكرة،

ومحاولة تقريبها للباحث من جهة أولى، وللمتعامل معها من جهة ثانية. وحتى لا تبقى مثل هذه المفردات عبارات للتنفير من مادة القانون الإداري ومنازعاته.

مادام اختصاص القضاء الإداري يبنى بالدرجة الأولى على المعيار العضوي. فالدرجة الثانية المكملة له ترتكز على جانب من أعمال الإدارة كمعيار موضوعي، تنص عليه المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتحدده في جميع القضايا المواد 801، 901، من القانون نفسه بالإضافة إلى المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة، في "القرارات" والأعمال المتصلة بها الصادرة من الأشخاص الإدارية. فنصوص المواد سالفة الذكر تختلف فيما بينها في تحديد موضوع الاختصاص، مما يشكل عائقا قابلا للبحث في معرفة التأويلات التي قد يؤول إليها الاختصاص على هذا الأساس. ومن جهة أخرى لما يخضع المشرع الاختصاص على أساس موضوعي، لاستثناءات لا يكون فيها الاختصاص للجهة الأصلية، بل يحول إلى القضاء العادي، فما الداعي إلى ذلك؟

بالإضافة إلى الدعاوى القضائية الإدارية، التي أصبحت تخضع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، حاول المشرع الجزائري من خلال الأخذ بزمام أمور الإجراءات واجبة التطبيق كقواعد قانونية، قريبة وأنسب للقانون الإداري، أكثر مما كانت عليه في ظل قانون الإجراءات المدنية، الذي كان يحكم القضاء الإداري وينظمه بقواعد القانون الخاص، في ظل الوحدة القضائية ويرغمه من خلالها على التعامل بها، جزاءً لفاقته في القاعدة الإجرائية أو القانونية العامة، العامل الذي شجعه على محاولته الاستقلال عن القضاء الخاص، كنظام متمرس وعريق في حل النزاعات التي تحدث بين الأشخاص فيما بينهم أو بين الإدارة والأشخاص العاديين قبل ظهور القضاء الإداري للوجود.

وإذا كان إصدار قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بمثابة وثبة نحو إبراز وإماطة اللثام عن وجه استقلال القضاء الإداري، بتحرره من قواعد القانون الخاص، فهل ضمن القضاء الإداري مكانة قاعدية حقيقية، مدعمة بقواعد قانونية مستقلة كل الاستقلال، بمثل ما هو عليه قانون الإجراءات المدنية الذي يضمن إجراءات التقاضي

باستعمال القانون الخاص حتى يعلن الاستقلال؟. أم أن هذا القانون جاء بمثابة المضفي للمكانة التي كان من المفروض أن يتبوأ بها القضاء الإداري منذ زمن ليس بقصير، نظرا للقوانين التي سبق أن صدرت لتنظيم مختلف أجهزته، للتدليل على أن هيكل القضاء الإداري، أصبح منوطا بنشاطات لا يسعها مجاله لما كان منظويا تحت نظام قضائي موحد، مكون من مجموعة من الغرف الإدارية. الشيء الذي يدفع وبإلحاح لضرورة البحث في جهة العمل الميداني المخصص للقضاء الإداري المستحدث ضمن السلطة القضائية الجزائرية، التي خولت صلاحيات لم تكن من اختصاص الغرف الإدارية.

يلاحظ الباحث حول المغزى من إنشاء القضاء الإداري الجزائري، الذي أوكلت له مهمة فض النزاعات المطروحة عليه، ومعالجتها حسب درجات التقاضي الممارسة أمامه، عندما تكون الإدارة العامة طرفا فيها، لدى استعمالها لقواعد القانون العام، إنّ ذلك لا يتحقق إلا ضمن توافر شروط لابد من قيامها، تكون بمثابة الجواب حول التساؤل الذي يطرح نفسه عن ماهية الأساس، والمجال المعتمدين في تحديد قيام المهمة الموكلة للقضاء الإداري، حتى يؤول إليه الاختصاص؟

ومادام هناك عدم التساوي في درجة تبويب الأسس والمجالات التي يبنى عليها اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، الذي بني تدرجه حسب التقسيم الهرمي للسلم الإداري الخاص بالهيئات الإدارية العامة. وعلى أساسه فرق بين الإدارة العامة المحلية، والإدارة العامة المركزية، وتم اعتبارها أشخاصا إدارية متفاوتة القيمة، في التعامل معها من قبل القضاء الإداري. الذي ميز بين درجات الاختصاص بالتقاضي، وأفرد للأجهزة الإدارية المحلية، المحاكم الإدارية كدرجة أولى لهيئة القضاء الإداري، أما الأجهزة الإدارية المركزية، فرفع درجة تقاضيها، بجعلها من نصيب اختصاص مجلس الدولة، الذي يفترض فيه أن يكون درجة ثانية من التقاضي الإداري، تنحصر مهمته في فحص القرارات القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية.

كان هذا هو الدافع الذي جعل منهجية البحث تتطلب تقسيمه إلى بابين حسب تكوين الجهاز القضائي الإداري في الجزائر، المقسم إلى درجتين يختلف اختصاص كل

درجة باختلاف الأشخاص الإدارية العامة، وتنوع نشاطاتها، والتي تقع تحت طائلة اختصاصها، لما تكون كل جهة ممارسة لاختصاصاتها كقاضي درجة أولى. بينما يختلف مجلس الدولة عن المحاكم الإدارية، لتمتعه بدرجة ثانية من التقاضي، أوكلت له من خلالها اختصاصات أخرى تتميز في عملية تقويم القرارات القضائية الصادرة من الجهات القضائية.

واللافت للنظر أن موضوع اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مهما يحظ من دراسة وبحث، يبقى إشكاله قائما ومتطورا، بتطور العلاقات المفترض حصولها في المستقبل بين الإدارة العامة والأفراد، لأن مجال اختصاص القضاء الإداري الذي ينصب على المعيار الموضوعي، لا يتحقق بناؤه إلا بتوافر أساس قيام الاختصاص من جانبه العضوي. الدافع الذي يجعل الموضوع ذا جاذبية وأهمية تكسبانه مكانة مرموقة تقتضي البحث، قصد تطوير الجهاز القضائي الإداري، كعنصر حديث يبحث عن مكانه في النظام القضائي الجزائري، وكطفرة جديدة، تتنوع بتنوع هياكل جهاز القضاء الإداري، حتى يتمكن من ولوج القضايا المتولدة عن العلاقات المتجددة بفعل ما يطرأ من تغير على كل المستويات العملية التي لها علاقة بالإدارة العامة، سواء تعلق الأمر باختصاص المحاكم الإدارية (الباب الأول)، أو مجلس الدولة (الباب الثاني).

الباب الأول

اختصاص المحاكم الإدارية

تعد المحاكم الإدارية جزءا من هيئات القضاء الإداري في الجزائر، وهي صاحبة الاختصاص العام، في النظر والفصل في المنازعات، التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها في ظل النظام القضائي الجزائري الجديد(1).

ولأهمية الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية، التي حلّت محل الغرف الإدارية بالدور الذي ستؤديه من خلال استقلالها بالنزاعات الإدارية المحلية، كان من اللازم البحث في تحديد الجهة المختصة بالنظر، والفصل في المنازعات الإدارية، بأسلوب قانوني واضح، مثل ما هو متبع في القضاء الخاص، يسهل على المتقاضي مع الإدارة معرفة الجهة القضائية التي يحرك أمامها دعواه القضائية، ضد أعمال وتصرفات الشخص الإداري العام، ويجنبه المعاناة في البحث عنها بإحقاق الحقوق، وحماية الحريات التي كانت الإدارة قد اعتدت عليها.

تعتبر عملية تحديد الاختصاص بمثابة الوسيلة الضرورية التي تساعد الجهات القضائية، سواء الإدارية أو العادية على الوقوف على درجة ومدى اختصاصها بالنظر والفصل في المنازعات التي تكون الأشخاص الإدارية العامة، أو ما يلحق بها من نشاطات عائدة لاختصاص جهة قضائية معينة دون الأخرى، ممّا يؤدي إلى ربح الوقت والمحافظة على الجهود من إهدارها سدىً.

1 – المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، ج.ر، عدد 21، سنة 2008، التي حلّت محل المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية رقم 90-23 المؤرّخ في 18 غشت 1990، التي تنص: إنّ تخصص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا – مجلس الدولة حاليا – في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، طرفا فيها.

ينتج عن تحديد الجهة القضائية المختصة وجوب بيان القواعد الإجرائية التي تطبق للفصل في النزاع، إن كان إداريا أو عاديا، وإخضاعه للإجراءات المتبعة أمام كل جهة، وللوقوف على عملية تمكين المحاكم الإدارية، كهيئات من تنظيم القضاء الإداري بعملية الاختصاص بالمنازعات الإدارية التي كانت في الأصل من اختصاص القضاء العادي، لابد من معرفة وتحديد قواعد اختصاص المحاكم الإدارية التي تكلّف بالفصل في المنازعات التي تكون الأشخاص الإدارية طرفا فيها (الفصل الأول)، ولا يتحقق الفصل في النزاع الذي تكون الإدارة طرفا فيه إلاّ بإتباع أساليب قضائية تسمى الدعاوى الإدارية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

قواعد اختصاص المحاكم الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية[1] – الغرف الإدارية المحلية والجهوية في ظل قانون الإجراءات المدنية سابقا[2]–هيئات قضائية إدارية في ظل النظام القضائي الجزائري الذي انتهج الازدواجية بين القضاء العادي والقضاء الإداري، على اعتبار المحاكم الإدارية صاحبة الولاية والاختصاص العام في النظر والفصل في المنازعات الإدارية[3]. ويتحقق ذلك من خلال إتباع قواعد قانونية إدارية استثنائية تتضمن تحديد معياري الاختصاص (المبحث الأول)، وقاعدة الاختصاص الإقليمي الذي يحدد الجهة القضائية، إداريا وجغرافيا (المبحث الثاني).

المبحث الأول

معيارا اختصاص المحاكم الإدارية والاستثناءات الواردة عليهما

يعني بمعيار الاختصاص الوسيلة التي يمكن سلوكها للوصول إلى الهدف المسطّر الذي من ورائه تمّ التعبير عن نية المشرع بإنشاء القاعدة القانونية الإدارية التي شملت المعيارين العضوي والموضوعي كأساسين للاختصاص الذي يعتمد عليه القضاء

1- Ali SEDJARI, « justice administrative et Etat de droit au Maghreb » colloque sur la reforme de la justice administrative, organisé à Tunis du 27 au 29/11/1996, Centre de publication universitaire, p.19.

– رشيد خلوفي، إصلاح أم تغيير هيكلة، مجلة الموثق، عدد4، 2001، ص35.

– المادة الأولى من قانون رقم 98–02، مؤرخ في 1998/05/30، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، عدد 34، لسنة 1998.

2 – المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية هي الأخرى كانت تنص على نفس الاختصاص في ظل النظام القضائي الموحد.

3 – المادة 800 ق.إ.م.إ.

الإداري "المحاكم الإدارية" دون غيرها من جهات الاختصاص (المطلب الأول)، إلاّ أنّ القاعدة لم تكن عامة ومجردة بل دخلت عليها بعض الاستثناءات التي وردت على المبدأ بتخويل القضاء العادي صلاحية الاختصاص بفض النزاعات الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المعياران العضوي والموضوعي كأساس لاختصاص المحاكم الإدارية

تبنى القضاء الفرنسي المعيار العضوي في أوائل القرن التاسع عشر (19) ميلادي[1]، وكان ذلك نتيجة اعتبارات سياسية خاصة برجال الثورة الفرنسية لاستبعاد اختصاص القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها[2]، (الفرع الأول)، إلاّ أنّ هذا المعيار لم يكن كافيا لوحده، فتمت الاستعانة بمعيار ثان هو المعيار الموضوعي كأساس لاختصاص المحاكم الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المعيار العضوي أساس لاختصاص المحاكم الإدارية

ساد النظام القضائي الفرنسي أثناء الحقبة الاحتلالية في الجزائر، وبقي ساري المفعول بعد الاستقلال من خلال المعايير المعتمدة في تحديد اختصاص القضاء الإداري الذي كان ضمن سلطة قضائية شبه موحدة[3].

---

1 - MESSAU BONAVENTURE YAGLA, La justice administrative, Thèse de Doctorat, université d'Alger, 1972,p 99 et s.

- R . ODENT, Contentieux administratif, paris, cours, I.E.P. T4, 1964-1965, p 410.
- Cour suprême, Chambre administrative، du 14/02/1969, Siene B . C / l'Etat, Annuaire de la justice, 1969, p 131.
- JEAN . RIVERO, Le juge administratif Français, un juge qui gouverne, D, 1951, CH, P 537.

2 – راجع:

– د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – القضاء الإداري، دمشق، الطبعة الجديدة، سنة 75، 76، ص 90.

- Charles DEBBASH, Contentieux administratif, Dalloz, paris, 1975, p 35.

3 – جازية صاش، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، بحث مقدّم لنيل شهادة الماجستير الإدارة المالية العامة، جامعة الجزائر، سنة 1994/93، ص 109.

وبالاعتماد على المعيار العضوي الشكلي[1]، يعتبر كل تصرّف أو عمل صادر من الإدارة العامة نشاطا إداريا يحكمه وينظمه القانون الإداري، ويخضع في منازعاته لاختصاص القضاء الإداري إلاّ في حالات استثنائية[2].

وعليه يأخذ المشرّع الجزائري بالمعيار العضوي، ويشترط بالتالي لاختصاص للمحاكم الإدارية أن يكون أحد أطراف النزاع الإداري شخصا إداريا عاما طبقا لنص المادة السّابعة (7) من قانون الإجراءات المدنية الملغى[3] والتي حصرتها في الدولة، والولايات والبلديات، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

وجاءت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لتنص على الأشخاص الإدارية التي ذكرتها المادة السابعة (7) من قانون الإجراءات المدنية، الأمر الذي يؤدي إلى القول أن تشخيص المعيار العضوي استند في جانب منه إلى الفصل بين الأشخاص الإدارية في اعتبارها هيئات محلية (أولا)، وما دامت الإدارة والتسيير في شؤون الدولة لا يقتصر على هذا الجانب فقط، بل تعداه إلى إنشاء مؤسسات عديدة على مختلف المستويات لتتكفل بالنشاطات الأخرى للدولة، البعض منها يكون ذا طابع إداري (ثانيا).

1- JOINVILLE Lapanne Jean, Organisation et procédure judiciaire, Contentieux administratif, et procédure administrative, Alger, direction de la fonction publique, T3, 1972, p11.

- T.BOUACHEBA, L'expérience Algérienne d'unité de juridiction et de droit administratif, Etude Temporaire, Thèse de Doctorat, Paris 2,1978, p 173.

2 - Ghaouti BENMALHA, L'état algérien devant la justice, R.A.S.T.E.P.2, 1971, p 339 et s.

– د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988، ص 128 وما بعدها.

–C.S (ch - adm),12/07/1968,R.A.J.A… op.cit,p 29.

– المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية المعدل في سنة 1990.

3 – راجع:

– رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص 330.

– مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية – نظرية الاختصاص – الجزء 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 355 وما بعدها.

أولا – الهيئات المحلية معيار لاختصاص المحاكم الإدارية[1]:

يتساءل الدارس للولاية والبلدية كشخصين عامّين، يمثّلان المعيار العضوي لاختصاص المحاكم الإدارية طبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، عمّا هو أساس اعتبار الولاية والبلدية معيارين للاختصاص العضوي؟ وتكون الإجابة عن التساؤل بالبحث في عملية الاعتماد على اعتبار الولاية معيارا عضويا لاختصاص المحاكم الإدارية عوضا عن الغرف الإدارية الجهوية من جهة (أ)، ومن جهة أخرى اعتماد البلدية معيارا لاختصاص المحاكم الإدارية أيضا والتي جاءت محل الغرف الإدارية المحلية (ب)، ولتبيان كيفية اعتبارها كذلك، لابد من الاستناد إلى البحث في ماهية كل شخص منهما قصد تحديد العناصر التي تخص التكوين الإداري الداخلي للهيئات المحلية حتى تكون بمثابة الدليل الظاهر في توجّه المشرع نحو اعتماد البلدية والولاية معيارا عضويا لاختصاص المحاكم الإدارية.

1 – الولاية معيار عضوي لاختصاص المحاكم الإدارية

نعني بالولاية حسب المادة الأولى من قانون الولاية[2] الشخص المعنوي العام بجميع هيئاته ومصالحه الداخلية، سواء تعلّق الأمر بهيئة المداولة (المجلس الشعبي الولائي) أو هيئة التنفيذ (الوالي والمصالح الإدارية التابعة له)[3]، والسؤال المطروح هل يعتبر جهاز المجلس الشعبي الولائي بمثابة أساس لقيام وبناء اصطلاح المعيار العضوي إلى جانب الجهاز أو الهيئة التنفيذية في الولاية أم لا ؟

أ – هيئة المداولة أساس لاختصاص القضاء الإداري[4]: تنص المادة 54 من قانون الولاية على ما يلي: « ***يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن***

1 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص 335.

2 – المادة الأولى من قانون رقم 90–09 المؤرخ في 1990/4/7، المتعلق بقانون الولاية، ج.ر، عدد 15، 1990.

3 – مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، مرجع سابق، ص 358.

4 – تنص المادة 1 من قانون الولاية: « ***المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية*** »، ويقصد بها المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس أعماله التداولية من خلال دورات عادية في السنة لمدة خمسة عشر (15) يوما على الأكثر.

يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها »[1].

يفهم من نص المادة المذكورة أنّ المشرع منح رئيس المجلس الشعبي الولائي حق تمثيل الولاية في جانبها الإداري اللامركزي، مما يمكنه اللجوء إلى القضاء المتمثل في مجلس الدولة لمقاضاة وزير الداخلية في قراراته الصادرة بصدد إبطال مداولة أو إعلان إلغائها أو رفض المصادقة عليها.

الشيء الذي يبين أنّ الولاية تكون ممثلة أمام القضاء من قبل شخصين طبيعيين هما رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي؟ ومادامت هيئة المداولة في نزاعها أمام الدولة تكون ممثلة في الادّعاء من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يحرك دعواه أمام مجلس الدولة، فهل يفهم بالمقابل أن يكون ممثلا في جانبها اللامركزي كمدّعٍ عليه أمام المحاكم الإدارية؟

قد نتصور هذا الطرح لدى تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي[2] إذا كانت تحتوي على عيوب تجاوزتها الرقابة الإدارية بالبطلان أو الإلغاء التي يمارسها وزير الداخلية بقرارات مسببة[3]. ففي مثل هذه الحالات أين يتوجه الشخص المتضرر أو المخاطب بالمداولات الصادرة من المجلس الشعبي الولائي؟

---

1 – تنص المادة 49 من قانون الولاية: « ***تنفّذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بتشيرها وتبليغها إلى المعنيين في اجل لا يتعدّى (15) يوما إلاّ في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المواد 50، 51، 52 من هذا القانون*** ».

2 – المادة 49 من قانون الولاية، مرجع سابق.

3 – تنص المادة (51) من قانون الولاية على: « ***تبطل بحكم القانون:***

– ***المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم.***

– ***المداولات التي تتم طرح الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي.***

– ***يعلن عن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية*** ».

– المادة (52) من قانون البلدية تتناول عملية الإلغاء بنصها: « ***تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة إمّا باسم الشخص أو كوكلاء*** ».

– المادة (53) تعلن الجهة التي لها الحق في إصدار قرار الإلغاء بنصها: « ***يعلن عن الإلغاء بموجب قرار مسبب صادر عن وزير الداخلية*** ».

نجد الجواب عن السؤال في محتوى نص المادة 87 من قانون الولاية[1] التي تشير في شطرها الثاني إلى استبعاد كون الوالي ممثلا قضائيا كمدّع أو مدّعى عليه لمّا يكون أطراف النزاع شخصين معنويين هما الدولة والجماعات المحلية.

فإذن يقصد بعدم تمثيل الدولة والجماعات المحلية من قبل الوالي، عندما يرفع عنها التمثيل القضائي إذا كانت في مثل النزاع المذكور من قبل المادة 87 السالفة الذكر. وعندها نتساءل من يحل محلّ الوالي في تمثيل الجماعات المحلية والتي تعتبر الولاية شخصا إداريا ضمن أشخاص الجماعات المحلية؟

يؤدي بنا المنطق إلى القول بضرورة تمثيل رئيس المجلس الشعبي الولائي، للولاية كشخص إداري لامركزي[2] أو محلي، كما جاء في نص المادة 87، وبالتالي إضفاء صفة التمثيل عليها أمام القضاء الإداري كمدّعى عليه لإكمال وتوضيح مدى اختصاص رئيس المجلس الشعبي الولائي، كشخص يمثل الشطر الثاني في إدارة شخص الولاية والذي تخلّت عنه المادة 87 وتركته فارغا دون إيجاد حل له.

وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار هيئة المداولة جزءا من بناء الشخص الإداري العام المتمثل في الولاية، وانطلاقا من هذا التمثيل تضفى صفة المعيار العضوي الذي قد يقيد به كأساس لاختصاص القضاء الإداري لمّا يكون المجلس الشعبي الولائي من خلال مداولاته طرفا في النزاع، وهو إقرار ضمني بوجود ازدواجية في الشخصية المعنوية للشخص المعنوي الواحد.

ب – هيئة التنفيذ أساس لاختصاص القضاء الإداري (الوالي والمصالح التابعة له):

يقصد بهيئة التنفيذ، الوالي حسب قانون الولاية لسنة 1990 في الفصل الأول من

---

1 – تنص المادة (87) من قانون الولاية: « ***يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدّعيا أو مدّعى عليه ماعدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية*** ».

– D. RENARD PAYEN, L'EXPERIENCE Marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, Thèse, L.G.D.J, Paris, 1994.

2 – راجع:

– M. B YAGLA, La justice administrative en Algérie, op, cit, p.105.

– D . RENARD PAYEN, Op.cit, p.155.

– P . LAMPRE (P), Les conseils du contentieux administratif des colonies, Thèse, Paris, 1924, p .30.

الباب الرابع تحت عنوان سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي[1]. والفصل الثاني من الباب نفسه تحت عنوان سلطات الوالي ممثلا للدولة[2]. إلاّ أنّ هذا التعبير لا يؤدي المعنى المطلوب، لأنّه لا يمكن اعتبار شخص واحد على مستوى الولاية بمثابة هيئة تنفيذية. والصواب أن نقول أنّه الشخص المسيّر والمسؤول على إدارة شؤون الولاية المتكوّنة من العديد من الهيئات التنفيذية، منها التابعة لإدارة الوالي في ظلّ تسيير النظام الإداري المركزي على مستوى الولاية، مثل الدائرة، والتي تعتبر منعدمة الشخصية المعنوية العامة، كهيئة إدارية تنفيذية تابعة ومساعدة للوالي[3]. وعليه فالدّعاوى لا تحرّك ضدّ الدائرة في حالة مقاضاة أعمالها، بل تُرفع ضدّ الولاية ممثّلة في الوالي.

وقد أشار مجلس الدولة إلى أنّ رفع الدعوى القضائية بشأن أعمال الدائرة تكون ضد الولاية في القضية رقم 013401 لعدم تمتّع الدائرة بحق التقاضي، لأنّها لا تتمتع بالشخصية المعنوية إذ جاء في القرار: « ... ***حيث أنّه يستخلص من الوثائق والمستندات المودعة في الملف بأنّ الجهة القضائية للدرجة الأولى قد قضت بإلزام المستأنف دفع مبلغ مؤكّدة أنّ المؤسسة المستأنف عليها قد أنجزت أشغال التّجارة لفائدة دائرة فوغالة ولاية بسكرة إثر طلبية أعدّها رئيس الدائرة بتاريخ 1995/02/13 تحت رقم 005064 والتي تحمل إمضاءه وختمه...*** ».[4]

وفي قضية متعلقة بمستثمرة فلاحيه أجاز مجلس الدولة لمدير الولاية للفلاحة المفوّض من طرف الوالي، القيام بالإجراءات المسبقة في إطار معاينة إهمال المستثمرة من قبل حائزها ع.ب والذي طعن بالاستئناف ضدّ قرار مجلس قضاء وهران بتاريخ 2002/02/01 والغرفة الإدارية التي قضت بإلغاء العقد الإداري الصادر بتاريخ

1 – المواد من 63–91 من قانون الولاية.

2 – المواد 92–102 من قانون الولاية.

3 – مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 130 وما بعدها.

4 – مجلس الدولة، قرار رقم 013401، مؤرخ في 2004/01/20، قضية والي ولاية بسكرة، ضد مؤسسة، مجلية مجلس الدولة، عدد7، 2007، ص 74.

1994/02/06 المشهر لدى المحافظة العقارية بالسّانية بتاريخ 1994/02/28 مجلّد 91 رقم 66. « ***إذ إنّ المستأنف التمس الإشهاد على أنّ قرار استفادته لم يلغ ومازال ساري المفعول، والإشهاد على انعدام وجود قرار ولائي يقضي بتحسين الهيئة المكلّفة بالإجراءات والإشهاد على أنّ الموظف الذي قام بهذه الإجراءات غير مختص.***

وإنّ المستأنف دفع بأنّ مديرية المصالح الفلاحية لا تملك صفة اتّخاذ الإجراءات المسبّقة، ولا يوجد أي توكيل يخوّل لمديرية الفلاحة أن تتّخذ هذه الإجراءات المسبقة مخالفة لأحكام المرسوم 51/90 الذي يوجب على الوالي وحده دون سواه القيام بهذه الإجراءات بواسطة الهياكل الواردة في المنشور...

... وبناء على أمر من رئيس الغرفة الإدارية المؤرخ في 1999/06/28، تمّ تحرير محضر معاينة من طرف المحضر القضائي في 1999/09/13 أين عاين أن الأرض مهملة ولا يشغلها أحد وأنّ السّيد الوالي قد فوّض السّيد مدير المصالح الفلاحية لولاية وهران للقيام بالإجراءات المسبقة وهذا يدخل في إطار اختصاص الإدارة والقانون لا يمنع ذلك خاصة وأنّ مدير الفلاحة هو مدير تنفيذي للفلاحة »[1].

مما تقدم نفهم أن الوالي يعتبر ممثلا للولاية لما تكون الأجهزة غير مستقلة عن إدارته[2]. ويتجلّى ذلك من نص المادة 87 من قانون الولاية بنصها: « ***يمثل الوالي***

---

1 – قرار رقم 014397، مؤرخ في 2005/02/01، قضية ع.ب ضدّ ولاية وهران، مجلة مجلس الدولة، عدد 7، لسنة 2005، ص 157 وما بعدها.

2 – راجع: مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 169886، مؤرخ في 1999/05/17، قضية منصور الطاهر ضدّ مدير القطاع الصّحي بعزّابة (قرار غير منشور).

– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، ملف 7462، مؤرخ في 2003/02/25، قضية السّيد س.ر ضدّ مديرية التربية لولاية سطيف، (قرار غير منشور).

– مجلس قضاء تيزي وزو – الغرفة الإدارية، قرار رقم 2006/333، قضية ح.ف ضدّ مديرية التربية لولاية تيزي وزو والمتمثلة في شخص مديرها العام، (قرار غير منشور).

– مجلس قضاء تيزي وزو، الغرفة الإدارية، قرار رقم 2005، مؤرخ في 2004/03/27، قضية س.ر ضدّ القطاع الصحي لولاية تيزي وزو، الممثل في شخص المدير (قرار غير منشور).

الولاية أمام القضاء سواء كان مدّعيا[1]، أو مدّعى عليه[2]، ما عدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة[3] والجماعات المحلية »[4].

يتّضح من تحليل نص المادة 87 أنّ المشرع قصد من مضمونها أنّ الولاية يمكن اعتبارها شخصا إداريا عاما متعدد الاختصاصات، استنادا إلى تكوينها الإداري، ومدى ارتباطها بالنشاطات التي تقوم بها كشخص عام، وتؤثّر هذه الأعمال على صفة التقاضي كمعيار عضوي يعتمد عليه في تحديد اختصاص القضاء الإداري من عدمه.

---

1 – راجع: مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 157847، مؤرخ في 1988/11/17، قضية والي ولاية تيبازة ضد حدوش جمال، (قرار غير منشور).

– مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 120328، مؤرخ في 1999/03/08، قضية والي مستغانم ضد فوضيل أعمر، (قرار غير منشور).

2 – راجع: فريدة أبركان، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، سنة 2002، ص 30.

– مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، ملف رقم 154757، مؤرخ في 1999/04/05، قضية بوشطب على ضدّ والي ولاية عنابة ومن معه، (قرار غير منشور)... .

3 – مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 017892، مؤرخ في 2004/5/25، قضية ولاية الطارف ضد أعضاء مستثمرة فلاحيه، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، لسنة 2004، ص 232.

أشار هذا القرار إلى عدم إمكانية تطبيق التمثيل القضائي من قبل الوالي في حالة وجود الدولة كطرف في الدعوى بتقريره:

« ... إذ أنّ والي ولاية الطارف يلتمس وقف تنفيذ القرار الصادر عن مجلس قضاء عنابة بتاريخ 2003/04/06 الذي وبعد مصادقته على الخبرة المأمور بها بموجب القرار الصادر قبل الفصل في الموضوع حكم عليه أن يدفع للمدّعي عليهم مبلغا... حيث أنّ الأوجه المثارة من طرف الوالي جدية بما أنّ قرار التخصيص اتّخذ من طرف الوالي بصفته ممثلا للدولة، وليس بصفته ممثلا للولاية، وبالتالي لا يمكن مقاضاته قصد الحكم عليه بالدفع وهو التغيير الذي لم يتمسّك به قضاة الدرجة الأولى ».

والناتج من قرار مجلس الدولة الذي أفرد نوعا من الخصوصية للحالات التي تكون فيها الولاية ممثلة من قبل الوالي والحالات التي لا تكون فيها الولاية ممثلة من قبل الوالي عمّا استدعى القاضي الإداري اعتبار تخصيص المستثمرة الفلاحية للبناء بمثابة عملية تدخّل ضمن نشاط الوالي في الولاية كتصرّف منه كممثّل للدولة على مستوى الولاية وليس بصفته مسؤولا عن الولاية، العمل الذي يؤدي إلى عدم اعتباره ممثلا قضائيا للولاية. الشيء الذي يطرح عدّة تساؤلات عن عمله كممثل للدولة ومدى خضوع أعماله للرّقابة القضائية الإدارية؟

4 – المادة 87 من قانون الولاية.

2 – البلدية معيار عضوي لاختصاص المحاكم الإدارية:

لقد تمّ اعتماد شخص البلدية معيارا عضويا(1) بموجب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها:

« ***تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف... في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيه*** ».

وهو التعبير نفسه الذي احتوته المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية الملغى، وجاء نص الفقرة الثانية كما يلي: « ***تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا، بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا، أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات أو البلديات طرفا فيه*** »(2).

ويقصد بالبلدية: « ***الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون...*** »(3).

لكنّ كيف يمكن اعتبار هذا الشخص المعبّر عنه بهذا التّعريف كمعيار لاختصاص القضاء الإداري؟

حتى يمكن اعتبار البلدية معيارا عضويا يحدد بواسطته مجال اختصاص القضاء الإداري – المحاكم الإدارية– كان من الواجب البحث عن العناصر الدالة على معرفة شخص البلدية من استقراء المادة الأولى من قانون البلدية(4).

---

1 – TAY . H, La nouvelle institution commerciale en Algérie, Revue Algérienne, 1967, N° 4, p 747.

– M .TELLER, La commune, Deux expériences maghrébines, Africains administration publique, juin 1971, p 125.

2 – الملاحظ عن نصي المادتين 800، 7 أنّهما متطابقتين من حيث التعبير في إدراج الأشخاص الإدارية ومن ضمنها شخص البلدية كمعيار عضوي لابدّ من توافره حتى يقام الاختصاص للغرف الإدارية بالمجالس القضائية، أو باختصاص المحاكم الإدارية التي لم يحدّد بعد وقت تنصيبها كهيئات قضائية لممارسة مهامها، وهو ما يثبت بأنّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يأت بجديد بالنسبة لهذا المعيار الذي يتناول بالاختصاص الأشخاص الإدارية العضوية والتي صدر ضمنها شخص البلدية.

3 – المادة لأولى من قانون رقم 90–08 مؤرخ في 1990/04/07، يتعلّق بالبلدية، ج. ر، عدد 15، 1990.

4 – يمكن استخلاص العناصر الدالة على الاختصاص من خلال الملاحظات التالية: =

والذي من خلاله يمكن الوقوف على الأجهزة الإدارية التي تخضع شخص البلدية إلى الرقابة القضائية.

= 1 – **الملاحظة الأولى** تنصبّ على الفقرة الأولى من محاولة تعريف الشخص الإداري الذي سمي بالبلدية: « ***بأنّها الجماعة الإقليمية الأساسية*** » فما المقصود بهذا البند أو الفكرة في اعتبار البلدية كشخص إداري عام؟

وللإجابة على السؤال من الأفضل التطرق إلى نوع من التحليل الذي ينصبّ أو يعالج قانونا معاني الكلمات الثلاثة وهي:

الجماعة والإقليمية والأساسية. فاصطلاح جماعة في رأيي لا يؤدي المعنى القانوني المرجو أو المنتظر من تعريف البلدية لأنّ اصطلاح الجماعة لا يطلق إلاّ على مجموعة من الأفراد أو الأشياء، ومن ثمّ لا يقصد به شخص الإدارة التي تعتبر كتنظيم يساهم في بناء ما يسمّى بشخص البلدية، وهو ما يؤدي إلى القول بأنّ البناء المعتمد في بداية تشخيص الشخص الإداري غير واضح ومبهم الجوانب، كونه جاء تعبيرا عاما وغير واضح، الشيء الذي يحكم على الملاحظ أن يعتبر اصطلاح الجماعة غير مؤسس حتى يكون كأداة أو جزء من وسيلة تكوين المعيار.

– **أما اصطلاح الإقليمية:** فهو اصطلاح يقصد به الرقعة الترابية والمائية التي تحدد ضمن حدود خاصة بكل بلدية. والملاحظ على الإقليمية أنّه يعود على الجماعة، ممّا يؤدي إلى اعتبار الجماعة شيء والإقليم شيء آخر، وكان من الأجدر التعبير عليها باصطلاح إقليم البلدية، أو إقليم الشخص الإداري العام الذي يمارس نشاطه ضمن حدود جغرافية معينة، حتى يتمكن من خلالها إضافة لبنة لبناء شخص البلدية، وإمكانية إضفائه باختصاص القضاء الإداري كشخص إداري عام.

– **تعني بكلمة الأساسية:** القاعدة التي يبنى عليها الهرم الإداري في الدولة.

2 – **الملاحظة الثانية:** تنصبّ على المقطع الثاني من محاولة تعريف البلدية ألا وهي: تمتّع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي: فكلمة التّمتع هو تعبير أدبي محض يعني به الناتج أو الحاصل من النزوات الفردية للإنسان أو محاولات إشباع مختلف المتطلبات الغريزية الذاتية لشخص الإنسان الطبيعي.

والاختصاص ذاته لا يمكن قياسه على الشخص المعنوي العام الجامد، وعليه لا يجوز إحلال كلمة التّمتع بجانب عملية التمثيل من وراء ظل الشخصية الطبيعية الذي زوّد بالشخصية المعنوية قياسا، وكان من الممكن تعويضها بكلمة "لها" فقط ويؤدي المعنى بشكل لائق.

إنّ ما يقصد من وراء التعبير بالشخصية المعنوية التي تمنح للجماعة الإقليمية الإدارية هو تعبير عام وغير دقيق، وبالخصوص لما أورد المشرّع التعبير دون إضفاء العمومية وهو معنى قد ينسحب على الأشخاص مهما كانت عادية أو خاصة الشيء الذي يعيد نوعا ما الصورة الحقيقية ضمن حدودها الضيقة أو الواسعة للتعبير عن تجسيد النظام الخاص بشخص البلدية إن كانت عامة أو خاصة أو خليط بينهما.

ويمكن تسجيل ملاحظة أخرى حول التّعريف الذي يظهر من خلال النقص الواضح في مدى اعتبار شخص البلدية إن كان شخصا عاما إداريا أم شخصا عاما وفقط، وهو الشيء الذي يشكك في مدى اعتبار البلدية معيارا عضويا لاختصاص القضاء الإداري.

فما هي الهيئات التي يمكن من خلالها مقاضاة البلدية كشخص معنوي عام[1] يضم الجانب الإداري اللامركزي (البند الأول) والجانب المركزي (البند الثاني)؟

أ – الجانب الإداري اللامركزي للبلدية:

– يمثّل هذا الجانب المجلس الشعبي البلدي[2] في شكل هيئة مداولة[3]، بهذا الخصوص قضى مجلس الدولة في القرار رقم 015697 الصادر بتاريخ 2005/06/07 إثباتا بوجود الجانب اللامركزي في شخص البلدية ممثلا في هيئة المداولة بما يلي: « ***باعتبار أنّ الواقعة الثابتة في النزاع تتمثل في استفادة المستأنف عليه السيد م. ل من قطعة أرض صالحة للبناء وتحمل الرقم 177 ومساحتها 555 متر مربّع وهذا بموجب مداولة صادرة عن العارضة في 1985/09/19 تحت رقم 42 ومصادق عليها من طرف الوصاية في 1985/10/21 تحت رقم 1718.***

وتمّ التسليم للمستأنف عليه المذكور بالطابع وعدا بالبيع في انتظار منحه عقدا إداريا يتضمّن نقل ملكية الأرض.

والثابت أنّ المساهمة هي قطعة أرض تمّ تقليصها إلى 390 متر مربع بسبب إنجاز مشاريع ذات منفعة عمومية تتمثل في إنشاء متوسطة ومدّ خطوط الكهرباء

---

1 – للاطّلاع أكثر حول الشخصية المعنوية العامة راجع:

- A. DE LAUBADERE, traité élémentaire de droit administratif, T1, op. cit, p 167.
- D . Renard Payau, op.cit, p 155.
- M . Miaille, Note sous cour suprême, chambre administrative, 23 Janvier 1970, état C / Sieur B et M. A. A. T. E. C. Revue Algérienne, 1, 1971, p 261.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات العامة، د. م. ج، د ط، 1990، ص 91.
- حماد محمّد شطا، تطور وظيفة الدولة، د. و. م. ج، د ط، 1982، ص 32.
- المادة 8 من القانون المدني، منشورات بيرني، ط 2006 – 2007.

2 – المادة 14 من قانون البلدية لسنة 1990.

3 – هيئة المجلس الشعبي البلدي: هي هيئة المداولة اليي تُنتخب لفترة زمنية محدّدة قابلة للتحديد، ويجتمع في دورة عادية كل ثلاثة (3) أشهر، وفي دورة غير عادية كلّما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه، أو من ثلث أعضاءه، أو عن الوالي. ولهيئة المداولة صور الطعن لدى المحكمة المختصة وهي الغرفة الإدارية ضد قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو المعلنة عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها.

وإنجاز الطريق المزدوج. وتقرر ذلك بموجب مداولة في 1995/12/02، تحمل رقم 303 ومصادق عليها من ولاية قسنطينة في 1996/03/19 تحت رقم 233 تتضمن تعديل المداولة الأولى »[1].

ب – الهيئة التنفيذية: ويقصد بها حسب المادة 13 من قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمكن أن يساعده نائب أو أكثر. وتقوم هذه الهيئة بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية – في جانبها الإداري اللامركزي تطبيقا للمادة 47 من قانون البلدية التي تمنح له سلطة اتّخاذ القرارات باسم البلدية في إطار تمثيله للإدارة اللامركزية.

وقد تكون هذه الهيئة مرتبطة باختصاصات أخرى تمارسها على مستوى البلدية كممثل للجهاز الإداري اللامركزي، الأمر الذي يجعلها مثيرة لإشكالات حول مدى اعتبار هذه الأعمال محاطة بنوع من الاستقلالية في اتخاذها من قبل الهيئة التنفيذية، تجعلها متصلة برابطة الفعل الشخصي المنبثق من إرادة الإدارة اللامركزية، أم أنها نتاج أوامر فوقية صادرة من إدارة الولاية؟ الشيء الذي يجعلها في شكل أعمال تتخذ في إطار عدم التركيز الإداري.

يمكن للملاحظ لمثل هذا النشاط أن يسجل كون الرقابة القضائية الإدارية في مثل هذه الحالات قد تعترضها غموضات عديدة، على مستويات النشأة أو التنفيذ لأنها لم تكن نتاج تدخل من الإدارة المحضة لهيئة تنفيذ البلدية، بل تكون بمثابة وكيل أو نائب يؤدي الخدمات لصالح الإدارة المركزية، بوضعيته التي تجعله في درجة صعبة المنال بالرقابة القضائية الإدارية، وبالخصوص لما نتقاسم نشاطات البلديات إلى جانب هيئة التنفيذ، هيئات إدارية تنفيذية أخرى، مثل الأمانة العامة للبلدية، والمصالح والفروع الإدارية الأخرى المتواجدة في مقر إدارة البلدية المركزي:

وعلى العموم فالمعيار العضوي بتوافر هذه الشروط يكون قائما، مما يثبت اختصاص المحاكم الإدارية بالقضايا التي تكون البلدية طرفا فيها، وتكون ممثلة من قبل

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 015697، مؤرخ في 2005/06/07، قضية بلدية قسنطينة ضد م. ل، مجلّة مجلس الدولة، عدد 7، لسنة 2005، ص 163 و164.

رئيس مجلسها طبقا لنص المادة 60 من قانون البلدية.

ثانيا – المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية معيارًا لاختصاص المحاكم الإدارية:

نظرا للإشكالات العديدة التي تعترض الوصول إلى معرفة المقصود بالمؤسسة العامة وما يدور حولها من نشاطات وتبعات حسب النظرية العامة للمؤسسات[1]. كان من الواجب التّطرق للتّعاريف العديدة التي حاولت تحديد مفهوم المؤسسة العامة كشخص إداري عام. ولتباين معظم التّعاريف التي كانت مختلفة في مدلولاتها تبعا لاختلاف الظروف، ونزولا عند تأثيرات المذاهب والمدارس المنتشرة على الساحة الفكرية للعالم.

وسعيا لبيان الاختلاف المسجّل حول إعطاء تعريف شامل وعام للمؤسسة العامة نقوم باستعراض بعض التّعاريف التي توضح مدى اعتبار المؤسسة العامة معيارا عضويا لاختصاص القضاء الإداري حسب التعاريف التالية:

يعرّفها أندري دي لو بادير بأنّها: مرفق عام منح الشخصية المعنوية [2].

– يعرّفها الأستاذ محمّد علي شتا بأنّها: « ***منظمة تمارس لونا أو ألوانا من النشاط الاقتصادي ولها شخصية معنوية، تملكها الدولة، وتديرها بأسلوب الجهاز الحكومي لتحقيق منفعة عامة*** »[3].

– ويعرّفها الأستاذ رياض عيسى بأنّها: « ***تنظيم إداري يقوم بإدارة أموال الدولة بصورة غير مباشرة وفقا للأهداف التي يحدّدها التنظيم القانوني وذلك تحت رقابة الدولة*** »[4].

ممّا تقدّم، يمكن استخلاص العناصر المكوّنة لتعريف المؤسسة العامة ونظامها القانوني.

1– للاطلاع راجع: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 1990، ص 436 وما بعدها.

– د. محمد فاروق عبد العزيز، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، د.م.ج.، الجزائر، د ط، 1987، ص119 وما بعدها.

2 – André DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, 6ème édition, 1976, p 220.

3 – محمّد علي شتا، التنظيم والإدارة في النظام العام، مكتبة عين شمس، القاهرة 3، دون طبعة، 1973، ص 21.

4 – د. رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسة العامة الاشتراكية في الجزائر، د. و. م. ج، ط 1، 1987، ص 5.

1 – عناصر المؤسسة العامة:

من استقراء التّعاريف السابقة يمكن استخلاص مجموعة العناصر المكوّنة لمحاولة تبيان التنظيم المسمّى بالمؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية، وفرزه عن التنظيمات القانونية الأخرى التي تتناول مجموعة كبيرة من المرافق المؤسساتية والتي قد تتداخل فيما بينها مع المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية التي نحن بصدد البحث فيها، لاعتمادها معيارا صافيا لا تشوبه المغالطات والغموض في قيام اختصاص القضاء الإداري للمحاكم الإدارية على أسس ومبادئ تقوم على شرح عناصر تنظيم المؤسسة العامة كما يلي:

أ – اعتبار المؤسسة العامة تنظيما إداريا عاما: حسب الأفكار العلمية لمنظري نظرية التنظيم الإداري(1)، فالتنظيم كمؤسسة هو عبارة عن تخصيص لأهداف الدولة وتجزئتها وتكاملها وترابطها العضوي في الوقت نفسه.

ويستند كذلك على اعتبار المؤسسة العامة تنظيما لأوجه التشابه الملحوظ في جميع المؤسسات ووحداتها، باتحادها في استعمال مبدأ التّدرج الهرمي لتنظيم العمل(2).

كما يعتمد التنظيم الإداري في التعبير عن المؤسسة العامة كشكّل موحّد أو في شكل وحدات(3).

وقد أفرد التّعريف من جهة أخرى للمؤسسة العامة، كتنظيم إداري إمكانية استصدار الاختصاصات والسلطات في النفوذ بالأجهزة الإدارية التي تمنح صلاحية القيام بالإدارة والتسيير لمجموع هياكل التنظيم(4).

1- J. C. DOUENCE : La spécialité des personnes publiques en droit administratif, Revue de droit public, N°2, 1972, p 753.

–J . CHEVALIER, Le service public, Dossiers Thémis, P. U. F, Paris, 1971, p 96.

–PISIER COUCHENERE, Le service public dans la théorie de l'état, Paris, L . G. D. J ,1972.

2- J.C DOUVENCE, Le rattachement des établissements publics a une collectivité Territoriale, A. J. D. A, 1971, p 4.

3 – د. حمدي فؤاد علي، التنظيم والإدارة الحديثة، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت، ط 5، 1981، ص 71.

4 – للاطّلاع أكثر راجع: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمّال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1979، ص 57.

– عمر بوجادي، مسؤولية مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1993، ص 18 وما بعدها.

ب – منح الشخصية المعنوية للمؤسسة العامة: تنقسم المرافق العامة إلى مرافق مستقلّة لكونها حاملة للتصرّف القانوني المتمثل في الشخصية المعنوية العامة، ومرافق غير مستقلة لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية العامة[1]، وبما أنّ المؤسسة العامة حسب التّعاريف السالفة مرفق عام، فهي عامة تتّصف بالشخصية المعنوية[2]، التي يجعلها ذات قدرة قانونية على تحمّل الالتزامات واكتساب الحقوق التي تقوم الدولة بمنحها إياها باعتبارها مرفقا عاما.

وفي هذا المجال تنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري لسنة 1975 على أنّ « ***الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العامة، ضمن الشروط التي يقرّرها القانون... الخ*** ».

وينص كذلك القانون المدني الجزائري في المادة 50 على الصلاحيات التي تًمنح للشخص الاعتباري كما يلي: « ***يتمّتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرّرها القانون.***

يكون لها خصوصا:

– ذمّة مالية.

– أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرّرها القانون.

– موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

– نائب يعبر عن إرادتها.

– حق التقاضي »[3].

نستخلص من عرضنا لهاتين المادتين أن الشخصية المعنوية التي أضفيت على المؤسسة العامة، تعد بمثابة المكانة القانونية للمؤسسة تمنح لها قصد القيام بالتصرفات القانونية بما يترتب على هذه الشخصية من نتائج وآثار يحددها القانون ومن بينها الذمة المالية التي تكسبها حق تملك كل حقوقها المقررة قانونا.

1 - R. VLANCHOS, « Le régime juridique des entreprises publiques en Algérie », Revue Algérienne, 1974, p 185 et s.

2 - J.CHEVALIER, « Les transformations du statut d'établissement public », Revue de l'étudiant en droit, Janvier 1973, p 81 et s.

3 – المادة 50 من القانون المدني، منشورات بيرتي، ط 2006، 2007.

كما تؤدي الشخصية المعنوية العامة للمؤسسة إلى الاستقلال الإداري وتبعدها من الاستغلال المباشر أو هيمنة الدولة في تسيير وإدارة شؤونها، وتمكينها أهلية التصرف. وتعطي لإدارتها سلطة البت والتنفيذ تحت رقابة السلطة الوصية[1]

وبالاستناد إلى الفكر الذي يحكم على أن المؤسسة العامة لا تقوم إلا لتحقيق هدف عام أو منافع عامة، نجده قد قصد بذلك فكرة غامضة مبهمة متغيرة، وإلى جانب ذلك نلاحظ أن أغلب قرارات القضاء الإداري تضع شروطا وشكليات لقيام المنفعة العامة.

2 – النظام القانوني للمؤسسة العامة:

يقتضي استعمال التعريف للمؤسسة العامة الوقوف على النظام القانوني الذي يحكمها سواء في إنشائها أو إلغائها، أو القانون واجب التطبيق على تصرفاتها، لذلك اقتضى هذا البند تقسيمه إلى ما يلي:

أ – معيار النشأة: يكون إنشاء المؤسسة العامة استنادا إلى قانون أو بناء على قانون ولا يشترط في القانون الصور الفردية في الإنشاء، بل يجوز أن يكون في صورة محلية وعامة.

والإنشاء إما أن يكون عاما مباشرا مثل إنشاء القانون لمؤسسة عامة جديدة، أو حين يقرر تحويل هيئات عامة إلى مؤسسة عامة[2] [3]، وعلى العموم فالمشرع الجزائري خول إنشاء المؤسسات العامة للجانب القانوني والتنظيمي.

وقد حدد صفة المؤسسة العامة والتي قد تتصف بها عند تحديد غرضها منه فإن كانت المنشأة مثلا تهدف إلى عمل إداري مثل مؤسسة التعليم أو الصحة فتكون المؤسسة العامة ذات صبغة إدارية ويطبق عليها القانون الإداري وتخضع لرقابة القضاء الإداري من المحكمة الإدارية حاليا.

---

1 – د. كمال الغالي، الإدارة العامة، مطبعة الدراري، دمشق، ط1 ،1979، ص73.

2 – د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله، دار النهضة العربية، ط 5، 1985، ص 112 و113.

3 – حسن المصري، نظرية المشروع العام، وقانون شركات القطاع العام، مرجع سابق، ص 186 و187.

أما إذا كان الغرض من إنشاء المؤسسة العامة عمل اقتصادي أو تجاري مثل الصناعة أو التحويل أو البناء أو التصدير، فتكون المؤسسة العامة صناعية أو تجارية، ويطبق عليها القانون العادي وتخضع لرقابة القضاء العادي[1].

ب- معيار حل وإلغاء المؤسسات العامة الإدارية:

- يتم حل المؤسسات العامة بطرق عديدة مماثلة لطرق حل الشركات الاقتصادية العامة التي تطبق القواعد القانونية للشركات ويكون الإلغاء إما بقرار صادر من الجمعية العامة الاستثنائية، أو استنادا إلى أسباب يعينها القانون[2]، مثل انتهاء مدة المؤسسة العامة أو انتهاء الغرض الذي من أجله أسست المؤسسة العامة، فبتحقيقها للغرض الذي أنشئت من أجله تكون قد وصلت إلى نهايتها الطبيعية. ويطبق عليها قانون الإنشاء والقضاء الذي يحكمها.

كما قد تنقضي المؤسسة العامة في حالة هلاك جميع أموالها أو معظمها، ويتعذر استثمار الباقي استثمارا جيدا، فتحل بقوة القانون مثل ما يحدث في الشركات الخاصة. وهذا ما وقع لبعض المؤسسات الإدارية العامة في الكوارث الطبيعية، أو الحالات الاستثنائية.

- تلغى المؤسسات العامة الإدارية عن طريق الاندماج الذي يكون عن طريق المزج أو الضم أو الابتلاع، فتذوب كل الشخصيات المعنوية لتشكل شخصية معنوية جديدة في حالة الاندماج، أما في حالة الضم والابتلاع ، فتبتلع المؤسسات الكبيرة المؤسسات الصغيرة، وبذلك تذوب المؤسسة الصغيرة في المؤسسة الكبيرة[3]. عندها يطبق قانون المؤسسة الكبيرة في حالة نشوب أي نزاع. مثل ما يحدث لدى التقسيمات الإدارية، أو تنظيم المعاهد التعليمية.

---

1 – راجع:
- قانون المؤسسات العمومية رقم 88-1.
- قانون البلدية لسنة 1990.
- قانون الولاية لسنة 1990.

2 – د.عبد السلام بدوي، الإدارة في القطاع العام، مكتبة الانجلو مصرية، دون سنة، ص409 و410.

3 – حسن المصري، نظرية المشروع العام، مرجع سابق، ص 288-291.

أما بخصوص المؤسسات العامة المحلية، فقرار الإلغاء يعود إلى السلطات المختصة، مع ضرورة مصادقة السلطات العمومية بحسب الشروط المطلوبة في التأسيس كما يمكن للمؤسسة المحلية أن تلغى عن طريق التصفية[1]. وتخضع لاختصاص القانون الذي يحكم وينظم الأشخاص الإدارية المحلية التي يتم الإنشاء بالاستناد إلى قوانينها.

جـ – معيار القانون واجب التطبيق على المؤسسة العامة:

يختلف القانون واجب التطبيق على المؤسسة العامة حسب اختلاف الآراء الفقهية والتشريعية في محاولة إعطاء تعريف للمؤسسة الحديثة، وعليه سندرس هذا البند في نقطتين: الأولى نخصصها لمدى خضوع المؤسسة العامة للقانون العام والقضاء الإداري، والنقطة الثانية لمدى خضوع المؤسسة العامة إلى القانون الخاص والقضاء العادي.

1 – **مدى خضوع المؤسسة العامة للقانون العام (الإداري):** تحدد بالمعيار القانوني الذي يحكم المؤسسة العامة حسب رأي بعض الفقهاء[2] والقضاة الإداريين[3] طبيعة النشاط الممارس من قبل المؤسسة العامة، وهو الاتجاه الذي يسلكه المشرع الجزائري مثلا في المادة 127 من قانون الولاية لسنة 1990 التي تنص: « ***تأخذ***

1 - J.M Auby, et Ducos Ader, Grands services publics et entreprises nationales, paris, P.U.F, 1969, p.p.298 et 299.

– المادة 136 قانون البلدية لسنة 1990.

– المادة 128 قانون الولاية لسنة 1990.

2 – راجع د. بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، مجلة العلوم الإدارية، عدد 2، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1963، ص 225.

– د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، 1979، ص 42.

3 – راجع المجلس الأعلى، قرار مؤرخ في 1969/2/14، حولية العدالة، 1969، ص131، جاء في إحدى حيثياته: « ***حيث أنه من الثابت أن الديوان الوطني للإصلاح الزراعي، هو مؤسسة عامة ذات صفة صناعية وتجارية، وأنه تطبيقا لنص المادة 7 من ق.إ.م لا يحق للمجلس القضائي للجزائر الفصل في المواد الإدارية، أن ينظر بصورة صحيحة في دعوى موجهة ضد هذه المؤسسة*** ».

– وعلى العكس، قضى المجلس الأعلى، في قراره المؤرخ في 1968/7/12، المجلة الجزائرية، 1968، ص939 باختصاص القضاء الإداري في قضية تتعلق بالديوان العام للمساكن ذات الأجر المعتدل لقسنطينة.

المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المنشود »، وفي قانون البلدية لسنة 1990 نص على انتهاجه معيار النشاط من خلال نص المادة 137: « ***تكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وفقا للغرض الذي أنشئت من أجله***... »، وهكذا نلاحظ أن المشرع الجزائري أخذ في هذه الحالة بمعيار النشاط كأساس لتطبيق القانون العام (الإداري) أو القانون الخاص وقسمت المؤسسات العامة حسب نشاطها إلى صنفين:

الصنف الأول: يشتمل على المؤسسات الإدارية وهي مؤسسات تناط بإدارة وتسيير مرافق عامة إدارية[1]، مستعينة في ذلك بالقانون العام، وتخضع لقواعد القانون الإداري ورقابة القضاء الإداري لاتسام نشاطها بالصفة الإدارية[2]، واستثناء تخضع للقانون والقضاء الخاصين[3].

الصنف الثاني: يشمل المؤسسات العامة الاقتصادية، وهي ثمرة ونتيجة لتدخل السلطات الإدارية في توجيه الميادين الاقتصادية، التجارية والمهنية وبذلك اتسع مجال تطبيق القانون الإداري من دائرة المرافق العامة الإدارية الذي كان مقتصرا عليها ليشمل مرافق عامة غير إدارية، وفيها أصبحت المؤسسات العامة حسب رأي بعض الفقهاء تخضع لفكرة السلطة العامة، التي استندوا إليها في تحديد مجال تطبيق القانون العام. وما عدا ذلك فهي تخضع للقانون والقضاء العاديين أصلا وذهب البعض الآخر إلى الأخذ بفكرة المنفعة العامة قصد تحديد القانون واجب التطبيق على المؤسسة العامة[4].

أ – **تقييم معيار مدى خضوع المؤسسة العامة للقانون والقضاء الإداريين:**

1 – إن اعتبار طبيعة نشاط المؤسسة العامة فيما إذا كان إداريا أو اقتصاديا لتحديد القانون واجب التطبيق والقضاء المختص هو أمر محل للنظر، فحسب هذا

1 - CHAVANON Bondon, Notion et régime juridique du service public industriel ou commercial, th, 1, 1939, p 250.

2 – راجع، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1975، ص 339.

-L. DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, T1, 10ème édition, 1923, T3, p.446.

3 – د. رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، مرجع سابق، ص 22.

4 – د. بكر قبالي، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 229.

الرأي فالمؤسسات العامة الإدارية تخضع إلى القانون العام أساسا، والقانون الخاص استثناءً[1].

أما المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، فتخضع إلى القانون الخاص أساسا والقانون الإداري استثناء وتخضع لاختصاص أحد القضائين حسب الميول القانونية.

2 – معيار السلطة العامة: فالقول بتطبيق القانون العام على المؤسسة العامة في حالة استعمالها لأساليب السلطة العامة، – حسب اعتقادي – واعتماد معيار السلطة العامة في تقسيم تصرفات المؤسسات العامة إلى تصرفاتها كسلطة عامة، وتصرفاتها كأفراد عاديين، يؤدي بنا إلى ملاحظة هذه التصرفات بأنها قد تكون متداخلة فيما بينها، وغير قابلة للفصل حتى نستطيع معرفة حدود تصرف الإدارة كسلطة عامة، وحدودها عندما تتصرف كهيئة خاصة، مما يصعب إيجاد التحديد القانوني واجب التطبيق، والجهة القضائية المختصة.

3 – معيار النفع العام: إن اعتماد بعض الفقهاء[2] وحتى القضاء الإداري على المنفعة العامة كغاية من نشاط المؤسسة العامة، والاستناد إليها في تحديد القانون واجب التطبيق، واعتبار المؤسسة ذات صبغة إدارية في حالة تحقيقها للمنفعة العامة، فإن هذا الفكر الذي يعتمد على فكرة المنفعة العامة لا يصلح لأن يكون أساسا في تحديد القانون واجب التطبيق، سواءً كان قانونا عاما أو خاصا أو مزيجا بينهما، وهذا للاعتبارات التالية:

أ – ليست الإدارة هي الوحيدة التي يمكن لها أن تحقق المنفعة العامة، بل هناك مؤسسات وشركات خاصة يمكن لها أن تحقق النفع العام مثل المستشفيات والمدارس الخاصة التي تحقق منافع عامة.

ب – إن هذا المعيار واسع وشامل لكل القوانين والتي يمكن أن تحقق منافع حسب إجراءاتها الخاصة، وعليه لا يمكن اعتماده كأساس للتمييز بين القانون الخاص والقانون

1 – د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الرياض، دمشق، 1979، ص 73.

2 - A. DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, 8ème édition, T1, 1980, p 658.

العام، والتمييز بين اختصاص القاضي العادي والقاضي الإداري[1].

ب – مدى خضوع المؤسسة العامة للقانون الخاص:

يرى بعض الفقه القانوني،[2] ويسانده بعض أحكام القضاء الإداري[3]، أن المؤسسات العامة تخضع للقانون الخاص خصوصا إذا كانت مرفوقة من وراء نشاطها بغرض غير إداري، أي اقتصادي، وتجاري، وفي مجال علاقتها بعامليها، وعلاقتها بالغير، وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي[4]. وكذا في القضاء الإداري الجزائري الذي أمر بعدم اختصاص الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا بالفصل في نزاع مرفوع من السيد (ح.ع) ضد المركز الوطني لتنشيط المؤسسات ومعالجة المعلومات في قطاع البناء[5].

إلا أنه في قرار آخر صادر من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تقرر خلاف ذلك واعتبرت نفسها مختصة بالنظر في النزاع الناشب بين شخص نائب مدير الضرائب ومؤسسة عمومية ذات طابع تجاري (ديوان الترقية والتسيير العقاري). وهنا رجحت أساس الاختصاص للشخص الذي حرك الدعوى باعتباره من الأشخاص الإدارية العامة التقليدية فعلى أساسه ينعقد الاختصاص الإداري[6]. ومن المفروض ألا يكون الاختصاص للمدعي، بل ينظر إلى الشخص الذي يكون مدعى عليه، لأننا أمام القضاء نسعى إلى إخضاع ذلك الشخص لرقابة القضاء حسب قواعد القانون التي يخضع إليها

---

1 – للاطلاع أكثر راجع: عمر بوجادي، مسؤولية مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، مرجع سابق، ص 31 وما بعدها.

– د. منير شلبي، المرفق المحلي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ط1 ،1977، ص 70 و71.

2 - JM.AUBY, Ducos Ader, grands services publics et entreprises nationales, op.cit, p252.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 20288، مؤرخ في 2005/7/12، قضية بلدية سكيكدة، ضد مصفي مؤسسة استصلاح الممتلكات الغابية، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص67 وما بعدها.

4 – المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، قرار رقم 34862، مؤرخ في 1983/11/19، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص367.

5 - C.E, 25 juin 1969, Vincent, A.J.D.A, 1969, p 555.

6 – مجلس قضاء تيزي وزو، الغرفة الإدارية، قرار رقم 505، مؤرخ في 1991/12/1، قضية بين السادة ش.م.س، والسيد مدير الترقية والتسيير العقاري لولاية تيزي وزو، ونائب مدير الضرائب، غير منشور.

في التنظيم لا إلى القواعد القانونية للشخص الذي حرك الدعوى القضائية، لأن هذه القواعد لا يمكن اعتمادها من قبل الهيئة القضائية الإدارية، والقيام بالفصل فيها بطرق وبوسائل مغايرة لتلك التي تحكم وتنظم القواعد الخاصة بالمؤسسة التي يحكمها النظام القانوني الخاص.

الفرع الثاني

المعيار الموضوعي أساس لاختصاص المحاكم الإدارية

يعتبر المعيار الموضوعي مقياسا يعتمد عليه في كل الأحوال التي تكون فيها الإدارة طرفا في النزاع. إذ لا يعقل أن نحاسب شخصا ما دون العودة إلى الأعمال والنشاطات التي تصدر منه، والتي عن طريقها يتم تحديد اختصاصات المحاكم الإدارية قصد بسط الرقابة القضائية عليه. فما هي مجالات الاختصاص بالرقابة في الجانب الموضوعي؟

انطلاقا من نص المادة الأولى من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية[1] الذي جاء فيه: « ***تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية...*** ».

يفهم من هذه المادة أن المحاكم الإدارية[2] هي صاحبة الاختصاص بالفصل في النزاعات، بالاستناد إلى المعيار العضوي الذي يتضمن الأشخاص الإدارية حسب الفقرة الثانية من نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولقصور هذا المعيار اعتمدت المحاكم الإدارية على معيار ثان، هو المعيار الموضوعي الذي تناولته المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالنص عليه كما يلي: « ***تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:***

1 - دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

---

1 – قانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية،ج.ر، عدد 37، لسنة 1998.

2 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، ص 334، وما بعدها حيث تناول الأستاذ بالشرح عبارة "المادة الإدارية"، واعتبر القصد منها هو أن اختصاص المحاكم الإدارية لا يقتصر على مجال الأشخاص العمومية، بل تتعداه إلى الأشخاص الخاصة.

- ***الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.***
- ***البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية...*** ».

من قراءة نص المادة يتضح أن المشرع أخذ بالمعيار الموضوعي، الذي عبر عنه بالقرارات الصادرة من البلديات والمصالح الإدارية التابعة للبلدية (أولا)، وكذا القرارات الصادرة من الولايات والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية (ثانيا)، بالإضافة إلى قرارات المؤسسات العمومية (ثالثا).

أولا – القرارات الصادرة من البلديات والمصالح الإدارية التابعة للبلدية:

القرارات الصادرة من البلديات والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية هي كل القرارات التي تشمل:

1 – **مداولات المجلس الشعبي البلدي:** لم يبين قانون البلدية المقصود بالمداولة بل اكتفى بالإشارة إلى عملية التنفيذ من خلال المادة 41 التي تنص على أنّ: « ***تنفذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر يوما من إيداعها لدى الولاية، مع مراعاة أحكام المواد 42، 43، 44 أدناه وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها*** »[1].

يفهم من هذا النص أن المداولات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي عبارة عن قرارات إدارية تداولية، وهي بذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري (المحاكم الإدارية) طبقا لنص المادة 45 من قانون البلدية التي تنص على ما يلي: « ***تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في انجازها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها*** ».

---

1 – راجع:

- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 199504 مؤرخ في 2000/06/12، قضية ر.ب ضد بلدية السواني، (غير منشور).
- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 192317 مؤرخ في 2000/04/10، قضية هـــ.م ضد البلدية، (غير منشور).

يلغي الوالي المداولة بقرار خلال شهر ابتداءً من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية. كما يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة، الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة. طبقا لنص المادة 44 من قانون البلدية تعتبر باطلة بحكم القانون:

– مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا على اختصاصاته.

– المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2، 3، 9 والقوانين والتنظيمات.

– المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

وفي هذا قضى مجلس الدولة في ملف رقم 010270 بإلغاء مداولة مشوبة بعدم القانونية بأغلبية الأعضاء والتي جاء فيها: « حيث إنّ ***ورثة س. م. ب قاموا باستئناف القرار الصادر بتاريخ 2001/03/24 عن مجلس قضاء جيجل الذي رفض لهم دعواهم الرامية إلى إبطال قرار مداولة المجلس الشعبي البلدي لبلدية زيامة منصورية المؤرخ في1990/10/17 تحت رقم 90/46 والمتعلقة بإلغاء قرار المداولة رقم 12-80 المؤرخة في 1990/10/17 المتضمنة التنازل عن القطعة الأرضية التابعة للاحتياطات العقارية للبلدية.***

وحيث ثبت من محتوى الملف أن المداولة المراد إبطالها جاءت بعد مداولة جميع أعضاء المجلس الحاضرين وبالإجماع ووافقوا رأي ووجهة نظر الرئيس، وعندها قرر المجلس الشعبي البلدي إبطال المداولة »[1].

---

1 – أنظر مجلس الدولة قرار رقم 10270، مؤرخ في 2001/03/24، قضية بين م.ب ضد بلدية زيامة منصورية، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، سنة 2004، ص 24 .

– قضية شقة لرئيس بلدية عين طاية، ضد مدير مدرسة، حيث تعود وقائع القضية إلى 1998 عندما أخرج رئيس بلدية عين طاية مدير مدرسة شافعة من سكنه الوظيفي بالمدرسة، شغله بقرار من مدير التربية الولائي، وقال المعني أنه رفع ضده قضية بعد أن وجد زوجته ملقاة في الشارع ممزقة الثياب أثناء غيابه وأوضح أن السكن عاد إلى زوجة رئيس البلدية بمداولة غير شرعية أصدرها المجلس الشعبي البلدي، وأظهر مدير المدرسة قرارا من الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تيزي وزو يلغي المداولة.

وفي قضية ب.ط ضد بلدية القبة، التي تدور وقائعها حول نقل الملكية، حيث إن العارض استفاد بناء على مداولة بلدية القبة المؤرخة في 1980/11/05 مصادق عليها من طرف والي الولاية في 1981/09/20 من قرار تنازل غير مؤرخ عن قطعة أرضية تقع بشارع بوطالب قدور، وتبلغ مساحتها 770 م^2 مقابل مبلغ 300000 دج .

وهناك مستأنف عليه أول استفاد هو الآخر من عقد تنازل مؤقت مؤرخ في 1988/02/28 بموجب مداولة تنازل مؤقت مؤرخ في 1983/10/26.

وتبين أن بلدية القبة صادقت بمداولتها المؤرخة في 1983/10/27 على تجزئة هذه الأرض إلى حصتين كرست فيها عدم منح الحصة الأولى منها الحاملة لرقم 16 والبالغة مساحتها 406 م^2 إلى العارض في حين استفاد المستأنف عليه الأول من الحصة الثانية الحاملة لرقم 16 مكرر والبالغة مساحتها 373 م^2 إلا أن العارض رفض هذا التقسيم رغم استعداد المستأنف عليه الثاني لتسوية وضعيته عليها.

ويلاحظ مجلس الدولة على محضر الاجتماع المؤرخ في 1983/10/27 أن المستأنف كان عضوا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين شاركوا في المداولة المذكورة وطبقا للمادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 تعتبر باطلة المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها.[1] وتعتبر هذه المداولات بمثابة المعيار الموضوعي المعتمد لاختصاص القضاء الإداري – المحاكم الإدارية–.

2 – قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي: لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة كبيرة متنوعة من الاختصاصات قسمها المشرع حسب الازدواج التمثيلي كالتالي:

1 – اختصاصات في مجال تمثيل البلدية[2].

---

1 – مجلس الدولة قرار رقم 002307 مؤرخ في 2003/7/1، قضية ب.ط ضد بلدية القبة، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص 119 وما بعدها.

2 – تتميز اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية حسب المواد 58 – 66 قانون البلدية بما يلي:=

2 – اختصاصات في مجال تمثيل الدولة.

ما تمكن ملاحظته من تقسيم الاختصاصات، أن المشرع الجزائري اعتمد في هذا التقسيم على اعتبار رئيس البلدية مسؤولا أول، بإدارة شؤون البلدية الذاتية، أي التي تخص شخصيتها المعنوية العامة لما يكون ممثلا للإدارة اللامركزية المحلية.

ومن جهة أخرى يقوم بتمثيل الدولة، أي الإدارة المركزية على مستوى البلدية. وندرس فيما يلي بعض القضايا التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة ونقسمها حسب الجدول التالي:

1 – **قضايا رخص البناء:** يتناول هذا الاختصاص المهام التي تناط برئيس البلدية لما يقوم بإصدار قرارات تتعلق بالبناء أو الخاضعة لرقابة القضاء كما يلي:

جاء في القضية الأولى المرفوعة من قبل السيد س الساكن ببلدية فريحة ضد بلدية فريحة ممثله في مجلسها الشعبي البلدي، وتتلخص وقائع القضية في المطالبة بإلغاء القرار المؤرخ في 2001/10/10 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية فريحة تحت رقم 14–2001 ومن ثم إلزامه بتسليم رخصة البناء للمدعي إذ أن البلدية المدعى عليها بقرارها الصادر بتاريخ 2000/11/13 رفضت منحه رخصة البناء لعدم احترامه لقوانين العمران، وأشارت في الملف نفسه إلى أن المدعي أعاد تسجيل طلبه وملفه مراعيا في ذلك التحفظات التي أبدتها البلدية، إلا أنه بقرار آخر

=– يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات ويمثل البلدية في أعمالها المدنية والإدارية.

– يحافظ على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية فيما يخص تسيير الإيرادات، والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية، إبرام عقود اقتناء الأملاك، وعقود بيعها، وقبول الهبات والوصايا، أو الإيجارات والصفقات، إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية وتراثية حسب تنفيذها.

– اتخاذ كل القرارات الموافقة للتقادم والإسقاط

– رفع الدعاوي لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها

– المحافظة على الحقوق العقارية المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الثقة.

– توظيف عمال البلدية وتعيينهم.

وهناك مجموعة كبيرة من الاختصاصات التي يصدر بشأنها رئيس المجلس الشعبي.البلدي قراراته الإدارية ممثلا البلدية.

– مجلس الدولة، قرار رقم 199504 مؤرخ في 2000/06/12، قضية س.ك، ضد بلدية سرايدي، غير منشور.

رفضت البلدية طلبه الخاص برخصة البناء معللة ذلك أن العقد الإداري غير مسجل وغير مشهر.

ويقع شهر العقد على عاتق البلدية، وتنص المادة 503 من قانون التهيئة والتعمير رقم 90–29 والمادة 340 من المرسوم التنفيذي رقم 176–91 على أن حق البناء مرتبط بملكية الأرض.

وبرفض المدعى عليها منح المدعي رخصة البناء تكون قد خالفت القانون، وعليه يتعين إلغاء مقرر الرفض الصادر عن بلدية فريحة[1].

وفي قضية ثانية رفضت البلدية منح رخصة البناء للاعتبارات التالية: من المقرر قانونا أنه بإمكان الإدارة رفض إعطاء رخصة البناء أو منحها مع التحفظ بخصوص وجوب مراعاة مقتضيات خاصة وذلك بصورة ما إذا كانت طبيعة البناء التي من شأنها أن تمس في موقعها وأبعادها بالصحة العامة والأمن العام.

ويتعين على الإدارة معاينة وفحص كل حالة على انفراد للتوصل وعلى ضوء خطورة المساس الذي يلحقه البناء بالصحة العامة أو الأمن العام، إلا ما كان من الملائم رفض إعطاء رخصة البناء أو الاكتفاء بالنص على وجوب إتباع هذا أو ذاك الشرط الخاص[2].

2 – الأملاك العقارية:

جاء في منطوق القرار أن النزاع يدور حول إلغاء المقرر الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين توتة ولاية باتنة الذي يتضمن عدم السماح بإدخال حافلات العمال التابعين سابقا لمقاولة النقل إلى حظيرة البلدية رقم 2 .

جاء المقرر المطعون فيه مخالفا لأحكام القانون، وتجاوز سلطة رئيس بلدية عين توتة وبالتالي إلغاء القرار المستأنف والفصل من جديد في إلغاء المقرر الصادر عن بلدية عين توتة.

---

1 – قرار رقم 2002 صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تيزي وزو بتاريخ 2004/02/9، غير منشور.

2 – قرار رقم 22236 مؤرخ في 1981/07/11، الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، منشور بكتاب محمد باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة، 2004، ص 136 وما بعدها.

وفي قضية ثانية تتعلق بقيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمعارضة على عقد شهرة من قبل فريق دغنويس لوقوع العقار محل عقد الشهرة داخل منطقة أمنية لسد من السدود، واعتبره القضاء الإداري غير قانوني مما أدى إلى إلغاء المقرر الصادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية لوطاية[1].

3 – **التعيين في الوظائف العمومية:**

نتناول في مجال التعيين قضية تتعلق بتجديد عقود العمل محددة المدة والإبقاء على العون في منصب العمل بعد انتهاء المدة المتفق عليها، يجعل علاقة العمل تتجدد ضمنيا للمدة السابقة، وتجديد العقد محدد المدة لا يحول إلى عقد محدد المدة، إذ قضى بشأنه مجلس قضاء تيزي وزو بعدم الاختصاص لأن محرك الدعوى لا تربطه بالبلدية علاقة وظيفية بل هي علاقة تعاقدية مؤقتة، وفضلا عن ذلك فإن القانون 10/90 المؤرخ في 1990/04/21 يستثني في مجال تطبيقه حسب المادة 3 الأعوان المتعاقدين للإدارات العمومية للدولة، وعليه وحتى وإن كان شخص البلدية حاضرا في النزاع إلا أن الاختصاص يكون للقضاء العادي، وخالف مجلس الدولة هذا التوجه باختصاص القضاء الإداري وبالاستناد لنص المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية[2].

4 – العقود:

للبلدية احتياجات عديدة تحتاج إلى ممارستها على مستوى إقليمها الجغرافي منها مشاريع البناء، وفتح الطرق، وغير ذلك من النشاطات التي تحتاج في بعضها إلى مساعدة من قبل الهيئات الأخرى لتتمكن من إنجاز ما تريد القيام به مما يضطرها إلى إبرام عقود إدارية، فما هو القضاء المختص بفض نزاعاتها؟

---

1 – راجع: مجلس الدولة قرار رقم 017359 صادر في 2005/07/12 في قضية ر.م.س لبلدية لوطاية، ضد د.ت ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 7، 2005، ص 151 .

– مجلس الدولة قرار رقم 006405 مؤرخ في 2005/07/01، قضية ح.م ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية لباب الزوار ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص 115 وما بعدها.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 011003 مؤرخ في 2003/07/01، قضية ج. أ ضد م.ش.ب لبلدية تيزي غنيف، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص 201، 202 .

يختص القضاء الإداري بالفصل في قضايا الصفقات العمومية التي تكون البلدية طرفا فيها وقد تحقق ذلك في القضايا التالية:

– قضية تتعلق بصفقة عمومية أبرمت بين مقاول وبلدية تنس، ووقع الخلاف حول الحساب العام والنهائي الذي يحدد المبلغ الإجمالي للصفقة طبقا لنص المادة 41 من دفتر الشروط الإدارية العامة، وموقع عليه من طرفي عقد الصفقة العمومية قابل للاحتجاج به على الطرفين الموقعين الذين لا يستطيعان المنازعة فيه لاحقا[1] [2].

– قضية ثانية ثار النزاع فيها حول صفقة عمومية، ولما رفعت أمام الغرفة الإدارية المحلية لم تتضمن الدعوى الطعن الإداري المسبق الشيء الذي أثارته البلدية في عريضة الاستئناف أمام مجلس الدولة، والذي قرر: تخضع القضية للمواد (99، 100، 101) من المرسوم 434/91، أي أن تكون الصفقة ذات مبلغ أعلى من 4 ملايين دج.

عندما لا يتجاوز الطلب العمومي هذا الحد لا حاجة لإبرام صفقة، ولا تطبق بالتالي مقتضيات المادة 3 وما يليها من المرسوم 434/91.

وتتعلق القضية الحالية بأشغال أنجزت استنادا إلى سند طلبية، وينص النزاع على تسديد مبلغ الأشغال ومن ثم لا حاجة لتقديم طعن مسبق[3].

5 – المنازعات الانتخابية المحلية:

تختص المحاكم الإدارية بالنظر في منازعات الانتخابات المحلية حسب تسلسل العمل الانتخابي.

1 – الطعن في القائمة الانتخابية: يشترط في الطعن في القائمة الانتخابية التي يقصد بها حق التجاء كل مواطن (ناخب) إلى طلب التسجيل في القائمة الانتخابية، طبقا لنص المادة 5 من قانون الانتخابات، يطلب شخص شطب اسم شخص مسجل بغير

---

1 – قرار رقم 008072 مؤرخ في 2003/04/15، قضية مقاولة ل.م ضد بلدية تنس، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص 80، 81.

2 – قرار رقم 27475 مؤرخ في 1982/05/29، المجلة القضائية، سنة 1990، العدد الثاني، ص 185.

3 – قرار رقم 016348 مؤرخ في 2004/12/21 قضية بلدية وهران ضد مؤسسة ب، مجلس الدولة، قرار غير منشور.

حق، أو تسجيل شخص مغفل، فيقدم التظلم لهذا الشأن أمام اللجنة الإدارية للبلدية[1]. والتي تقوم بالفصل بموجب قرار في كل طعن أو اعتراض أو شكوى تتعلق بالتسجيل أو الشطب من القائمة الانتخابية طبقا للمواد من (22 إلى 24) من قانون الانتخابات.

يبلغ الرد على التظلم من قبل اللجنة إلى كل متظلم – طاعن – من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 5 أيام.

2 – الطعن أمام القضاء: بعد إجراء عملية التظلم أمام اللجنة الإدارية للبلدية يمكن للشخص المتظلم أن يتقدم إلى القضاء الإداري، المحكمة الإدارية طبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية للمطالبة بإلغاء القرار الذي صدر من اللجنة الإدارية للبلدية ضمن الشروط والإجراءات الضرورية لرفع الدعوى الإدارية مرفوقة بقرار اللجنة، وذلك في خلال ميعاد 8 أيام كاملة من تاريخ تبليغ قرار اللجنة.

أما في حالة عدم التبليغ، فالميعاد يصبح 15 يوما كاملا من تاريخ الاعتراض[2].

وخلال العشرة أيام التالية لعملية إشعار الأطراف من تاريخ الطعن تصدر الغرفة الإدارية قرارها الذي لا يقبل الطعن لا العادي ولا غير العادي.

مما سبق عرضه من القضايا، التي فصل فيها القضاء الإداري، سواءً مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية – الغرف الإدارية–، يتضح أن المعيار الموضوعي كان السند الثاني المعتمد من قبل القضاء الإداري، كمعيار للاختصاص إلى جانب المعيار العضوي.

3 – قرارات المصالح التابعة للبلديات: تحدث البلديات مصالح عمومية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها، تخص عدة مجالات مثل: مصالح مياه الشرب، ومصالح القمامات، والأسواق، والمقابر، ... الخ[3].

---

1 – أمر رقم 91–07 مؤرخ في 1997/03/06، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 04–01 المؤرخ في 2004/02/07، ج ر، عدد 66، لسنة 2004.

2 – المادة 25 من قانون الانتخابات.

3 – المادة 132 من قانون البلدية.

ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة، أو بشكل غير مباشر من قبل البلديات التي تتبعها تلك المصالح، وقراراتها عائدة للجهة المالكة والمسيرة لها[1].

أما في حالة إنشاء المصالح في شكل مؤسسات عمومية، فتكون القرارات الصادرة منها، خاضعة للقانون، والقضاء الملائمين لها، استنادا لما تناولناه في دراسة المؤسسة العامة.

ثانيا – قرارات الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية:

تنقسم هذه القرارات إلى نوعين وتكون حسب النشاط الممارس من الولاية ومصالحها.

1 – **قرارات الولاية اللامركزية:** وتتمثل فيما يلي:

– **المداولة:** وهي في شكل قرار يصدر عن المجلس الشعبي الولائي خلال فترة زمنية معينة ومحددة تسمى دورة المجلس، ولا يشرع بتطبيقها إلا بعد قفل الدورة التي قام من خلالها المجلس الشعبي بإصدارها عن طريق المصادقة الجماعية، أي بأغلبية الأعضاء الممارسين[2]. وللمداولة شكليات لابد من توافرها حتى تصبح سارية المفعول مثل:

أ – الكتابة الخاصة بالمداولة.

ب – أن يكون لها (المداولة) سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة.

جـ – أن تكون المداولة موقعة من قبل جميع الأعضاء المنتخبين الحاضرين خلال الجلسة التي صدرت فيها المداولة[3].

استنادا لنص المادة 40 من قانون الولاية التي توجد المنتخب في المجلس الشعبي الولائي مقالا فورا بموجب مداولة من رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك.

---

1 – المادة 134 من قانون البلدية.

2 – المادة 47 من قانون الولاية 1990.

3 – المادة 48 من قانون الولاية لسنة 1990.

– قرار رقم 58948 مؤرخ في 1989/11/18، المجلة القضائية، عدد 1، 1991، ص 130.

وفي حالة تقصيره، وبعد إعذاره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الإقالة بقرار.

ما يمكن ملاحظته في هذا الجانب أن اتخاذ عقوبة الإقالة كان عملها متدرجا أو عملا مرحليا – أي مركبا– فمثلا الإقالة التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي، لا بد أن تشارك فيها جهات أخرى هي الوالي الذي يعلمه رئيس المجلس الشعبي الولائي، ويتم الإعلان عنها من قبل وزير الداخلية في شكل قرار استقالة أو إقالة. في مثل هذه الحالة، ما هي الجهة التي تكون صاحبة القرار، وما هو القضاء واجب التطبيق على العملية؟

بالنظر إلى المعيار العضوي، الذي قام بإقرار الإقالة نجد المجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بإصدار المداولة لأن العمل في الأصل من اختصاصه، وعليه نطبق اختصاص الغرفة الإدارية الجهوية – حاليا المحكمة الإدارية –، ويكون الطعن موجها ضد المجلس الشعبي الولائي كهيئة إدارية لامركزية.

لكن نلاحظ أن الوالي يساهم هو بدوره في بناء القرار عن طريق إسهامه في تقديم الأعذار للشخص المقصر، فهل نحرك الدعوى ضد المجلس الشعبي الولائي أم ضد الوالي؟ وهنا يثور إشكال طرح الأساس الذي تقوم عليه الدعوى في القانون المعتمد.

فإن كان الخطأ واقعا في الجزء الذي يخضع إلى اختصاص المجلس الشعبي الولائي فتكون الولاية ممثلة في المجلس أو المجلس ككل في هيئة مستقلة عن الإدارة الأخرى للولاية وهي أحد أطراف النزاع الإداري، ويطبق القانون الخاص بهذه الفئة من ممثلي الإدارة[1].

وإن وقع الخلل في الأركان التي ساهم بها الوالي، فيطبق القانون الإداري الخاص والمنظم لهيئة الوالي، وفي كلتا الحالتين يكون الاختصاص للغرفة الإدارية الجهوية في ظل القانون القديم – المحكمة الإدارية حاليا –، أما إذا وقع الخلل في أحد أركان المداولة الخاص بعمل وزير الداخلية، فيكون هنا اختلاف كلي لما سبق التطرق إليه

1 – المادة 41 من قانون الولاية لسنة 1990.

وهو انتقال المداولة إلى اختصاص هيئة أخرى ينظمها قانون خاص بها، ألا وهو شخص الوزارة، وعليه نصل إلى نوع من التنازع فيما بين القواعد المختلفة للقانون الإداري من جهة، قانون الولاية ومن جهة أخرى قانون الوزارة.

فكل قاعدة قانونية تدعي الاختصاص بالتطبيق، ومن جهة أخرى يحدث تنازع بين درجتين قضائيتين إداريتين وهما: المحكمة الإدارية التي تختص بالقضايا المحلية ومجلس الدولة كهيئة قضائية لها اختصاص النظر في نزاعات الإدارة المركزية، وبالتالي فإن كان الخطأ واقعا في الجانب الذي يختص به وزير الداخلية، فهنا نطبق المعيار الخاص بالدولة أي الجهاز الإداري المركزي، وبذلك تحرك الدعوى ضد وزير الداخلية باعتباره ممثلا للوزارة أمام مجلس الدولة المختص بذلك [1].

وأمام المحكمة الإدارية إذا كان وقوع الخطأ دون ذلك المستوى.

2 – مدى رقابة المحاكم الإدارية لأعمال الوالي:

للوالي اختصاصان تمثيليان على مستوى الولاية: الأول بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، والثاني بصفته هيئة تنفيذية ممثلة للدولة.

ما دمنا نبحث عن مدى رقابة القضاء الإداري لا بد من التعرض بالدراسة لنشاطات الوالي على مستوى ولايته كما يلي:

أ – الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: يعتبر الوالي في هذه الوضعية طبقا لنص الباب الرابع "الوالي" الفصل الأول سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي بأنه المنفذ للقرارات التي تصدر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي[2].

---

1 – المادة 9 من القانون رقم 01/98، المؤرخ في 1998/5/30، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد37، لسنة 1998.

2 – المادة 83 من قانون الولاية لسنة 1990.

– مجلس الدولة قرار رقم 30134 بتاريخ 2006/06/14، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 2006، ص 197، حيث جاء فيه: « ***من المقرر قانونا أنه يجوز للمدير المالك للضرائب عندما يصدر رأي اللجنة الولائية ويخرق القانون خرقا فادحا أن يوقف تنفيذ قرار اللجنة المذكورة، ثم يرفع دعوى أمام الغرفة الإدارية خلال شهر واحد من طعن رأي اللجنة مع توضيح ذلك، ولا يقبل القول أن رأي اللجنة كأنه غير مؤسس قانوني، وأنه لا يمكن إلغاء الضريبة بناء على تصريحات المكلف بها*** ».

ويلاحظ الدارس لما سبقت الإشارة إليه ما يلي:

– اعتبار الوالي هيئة تنفيذية من هيئات الولاية دليل غامض، لأن اعتبار شخص واحد بمثابة هيئة هو تضخيم للدور الذي يقوم به شخص الوالي الذي يعتبر مديرا ومسيرا لإدارة الولاية.

– لما كانت المادة 83 من قانون الولاية تفرق بين مداولة القرارات الصادرة عنها، فالملاحظ أن الوالي عندما يقوم بالتنفيذ يكون تجاه القرارات الصادرة من المداولات، لا تجاه المداولات نفسها. والتي تشير إليها المادة 85 من قانون الولاية بالرأي أو الرغبة لا بالقرارات والمداولات، ومما يستنتج أن العمل المراد إخضاعه للرقابة القضائية هو عمل غير محدد حتى يمكن وزنه بميزان القواعد الإجرائية القضائية.

– التمثيل من قبل الوالي: وهذا ما جاءت به المادة 86 من قانون الولاية بنصها على أن: « ***يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.***

يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي ».

والاستنتاج الذي يمكن الوصول إليه في هذا النوع من العمل الذي يقوم به الوالي ينقسم إلى قسمين:

1 – **في حالة التنفيذ المباشر (لمداولات المجلس الشعبي الولائي):** يمكن لنا أن نحرك الدعوى القضائية الإدارية ضد المجلس الشعبي الولائي كهيئة وظفت لدى شخص الولاية، وما الوالي في هذه الحالة إلا منفذا للعمل تنفيذا ماديا فقط.

2 – **في حالة التمثيل** : يكون الوالي ممثلا للولاية التي يمكن أن تكون مدعية أو مدعى عليها باعتبارها ذات شخصية معنوية تخول من قبل القانون بذلك، أما الوالي، فلا يمكن اعتباره مدعيا أو مدعى عليه، لأنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية، بل هو ممثل

لها فقط، وعليه ترفع الدعوى الإدارية ضد الولاية قصد منازعتها أو مراقبتها قضائيا أمام القضاء الإداري.

– في هذا الخصوص تنص المادة 92 من قانون الولاية على أن: « ***الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية. ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها عن كل وزير من الوزراء*** ».

نستنتج من نص المادة 92 أن للوالي عدة اختصاصات هي: اعتباره ممثلا للدولة واعتباره مندوبا للحكومة، يتخذ قرارات الحكومة، تلقي التعليمات من كل وزير من الوزراء.

ب – **اعتبار الوالي ممثلا للدولة:** يقصد بالتمثيل النيابة عن شخص الدولة، وهو اصطلاح غير محدد المعالم باعتبار الوالي يخضع في نشاطه لمجموعة من القواعد القانونية الموزعة بين قانون الولاية من جهة، وقواعد قانون الإدارة المركزية من جهة أخرى.

إن الجواب عن المقصود بتعبير الدولة في هذا البند، قلص معنى الإدارة المركزية ما دام قد ذكر الحكومة، والوزارة، فلم يبق من الإدارة المركزية إلا رئاسة الجمهورية، فهل يقصد بالدولة رئاسة الجمهورية وعلاقتها بالوالي في هذا الشطر من المادة؟

1 – إن كان الوالي هنا ممثلا لرئاسة (الدولة) على مستوى الولاية، فهل تكون أعماله عبارة عن تنفيذ لأوامر وقرارات فوقية في ظل السلم التدرجي للإدارة؟ أم تكون أعماله عبارة عن تطبيق لقواعد قانونية أخرى؟ إذا ما أردنا مراقبة أعماله التمثيلية للدولة، فما هو المعيار الذي نتبعه في ذلك؟.

في رأينا إن كان العمل الذي يقوم به الوالي كممثل للدولة باعتباره تابعا للجهاز الإداري المركزي، علينا أن نفصل بين أجزاء العمل أو القرار الذي صدر من الوالي، والعمل الذي صدر من جهاز الدولة، ونحدد الاختصاص حسب المعيار العضوي أو الموضوعي، استنادا لتداخل المسؤوليات في اتخاذ القرار، ومدى المشاركة في بناء أركان القرار الإداري أو الفعل المادي.

فإن كان الخطأ متعلقا بالجزء الذي يعود لاختصاص الوالي تحت طائلة قانون الولاية اللامركزية، رفعنا الدعوى أمام الغرفة الإدارية الجهوية – المحكمة الإدارية –، وإن كان الخطأ يتعلق بركن خارج عن إدارته، فالدعوى توجه ضد منشئ القرار في الدائرة المعينة من السلم الإداري المركزي، ويكون الاختصاص لمجلس الدولة.

– أما في حالة التمثيل المباشر في تنفيذ القرارات الصادرة من الدولة (رئاسة الجمهورية مثلا)، فهنا يكون الوالي مسؤولا عن عملية التنفيذ. أما منازعة القرار، فتكون مركزية – أي على مستوى مجلس الدولة–.

2 – **اعتبار الوالي مندوبا للحكومة على مستوى الولاية:** في هذا الجزء من العمل نلاحظ أن الوالي ينتدب من قبل الحكومة للقيام بأعمال على مستوى الولاية. والانتداب هنا مثله مثل التمثيل، يقوم فيه الوالي بعملية تخضع لقواعد قانونية خارجة عن قواعد الولاية، وليست في الأصل من صميم الجهاز الذي يديره، بل هو عبارة عن شخص يقوم بإدارة تسيير شؤون الحكومة التي كانت مسطرة وما هو إلا شخص منفذ تابع لشخص آخر وكله بمهمة العمل لصالح الشخص الأصلي، مثله مثل القاضي الذي ينتدب لعمل ما في مؤسسة ما، فهل عمله الأخير يخضع لقانون المؤسسة التي انتدب إليها أم يخضع لقانون المؤسسة الأم؟.

في رأينا سنتبع الإجراء السابق والمطبق على الاختصاص التمثيلي للدولة فإن كان راجعا للحكومة، والوالي ما كان إلا منفذا له، فلا نطبق إلا القانون الذي يحكم أصل العمل، وبالتالي نطبق قانون الإدارة المركزية ونخضعه لاختصاص القضاء الإداري على مستوى مجلس الدولة، لأن الخطأ في القرار الذي ساهم الوالي في إصداره بطريقة أو أخرى، فالأصل أن الوالي تلقى القرارات في شكل تعليمات قانونية. وبذلك يكون الوالي غير مختص بالإصدار، لأن الباعث أو النية الوظيفية من خلال السبب لم تكن متوفرة، ولم يقم الوالي إلا بتنفيذ عمل خارج عن عزيمته التقديرية والإنشائية في بناء القرار.

عندها يكون القرار فوقيا، ويعود الاختصاص للجهة التي أصدرته ولو بطريقة غير مباشرة – الإصدار غير المباشر – وهي رئاسة الحكومة حسب التعبير سالف الذكر، وعليه فالجهة القضائية المختصة تكون مجلس الدولة لأن القرار مركزي.

ومثل ما سبق من تحليل يطبق على باقي الأعمال الإدارية التي يقوم بها الوالي على مستوى الولاية، لما يثور عدم بيان المرامي القانونية التي تنظم جهاز إدارة الولاية الممزوج بين النظامين الإداريين المركزي واللامركزي، وهذا ما يؤثر في عدم وضوح القانون والقضاء الواجب تطبيقهما على أعمال الولاية، وقراراتها، وبالخصوص لما نلج في الميادين العملية الأخرى، مثل المديريات التمثيلية للوزارات ومدى خضوعها لقانون معين، أو مدى تمتعها بنظام قانوني يمنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

مما يؤدي إلى التساؤل عن موقع الخطأ إذا كان يتعلق بالشطر الخاص باختصاصات الوالي أو الخاص بالمجلس، أو بكليهما معا؟

أما التساؤل الآخر، فينحصر في مدى مشاركة وزير الداخلية في إعلان الإقالة بقرار صادر منه، مما يؤدي بالمتضرر من القرار إلى الوقوع في حيرة من تحديد المعيار العضوي والقانوني واجب التطبيق عليه. وما هي الجهة القضائية المختصة في هذه الحالة؟

في تقديرنا لابد من إخضاع المداولة – القرار – إلى تحليل أركانها، ركنا بركن، حتى نتمكن من إيجاد الركن المعيب الذي يمكن من خلاله تحديد عمل كل عضو من الأعضاء المشاركين في إنشاء القرار.

ثالثا – قرارات المؤسسات العمومية (المصالح غير الممركزة):

يمكن للولاية قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها، إنشاء مصالح عمومية ولائية لاسيما في الميادين التالية:

– الطرقات والشبكات المختلفة، مساعدة الأشخاص المسنين والمعوقين، النقل العمومي داخل الولاية، حفظ الصحة ومراقبة النوعية...الخ[1].

---

1 – المادة 119 من قانون الولاية.

يمكن للولاية أن تستغل مصالحها العمومية في شكل استغلال مباشر، عن طريق التسيير المركزي للولاية.

وبالمقابل يمكن للولاية أن تحدث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، قصد تسيير مصالحها العمومية.

للمؤسسات العمومية نشاطات مختلفة، يكون البعض منها في شكل قرارات إدارية، والبعض الآخر في شكل أعمال مادية تعود مراقبتها استنادا لنص المادة 801 فقرة ثالثة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، للمحاكم الإدارية للفصل بالإلغاء في منازعات القرارات الإدارية التي تكون طرفا فيها المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، والمقصود بالأشخاص الإدارية. هو كل مرفق تعود ملكيته للدولة وينصب على نشاط إداري وينظمه القانون الإداري. مثل المستشفيات والجامعات ومصالح الضرائب وغيرها من المصالح غير الممركزة على مستوى الولاية.

وماعدا ذلك من المؤسسات التي يحكمها وينظمها قانون غير القانون الإداري، فهي خارجة عن اختصاص القضاء الإداري – المحاكم الإدارية– وتخضع لاختصاص القضاء العادي، مثل المؤسسات التجارية نفطال، والمؤسسات الصناعية، سوناكوم، والوكالات الولائية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري تعتبر مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري. ففي قضية رفعت أمام مجلس الدولة تم الفصل فيها تحت قرار رقم 004841 مؤرخ في 2003/04/15 قضى مجلس الدولة بما يلي: « ***بناءً على المادة 24 من المرسوم رقم 90-405 المؤرخ في 1990/12/22 المحدد لقواعد إنشاء وتنظيم الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاري، والمادة 3 من المرسوم التشريعي رقم 93-93 المؤرخ في 1993/03/01 المتعلق بالنشاطات العقارية، فالوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري مؤسسات ذات طابع تجاري ونزاعاتها القائمة مع الغير ليست من اختصاص الجهات القضائية الإدارية*** »[1].

---

1 – مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 004841 مؤرخ في 2003/04/15، قضية الوكالة المحلية للتنظيم والتسيير العقاري، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص 77 وما بعدها.

وفي قضية ثانية تبين صحة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية جاء في قرار لمجلس الدولة: « ***مهما يكن من أمر فمسؤولية الإدارة الجامعية ثابتة بموجب قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة الصادر في 2001/04/21 الذي ألغى المقرر الإداري الصادر عن عميد معهد العلوم الطبيعية آنذاك (كلية الطب حاليا).***

وبما أنّ كلية الطب ليست لها أهلية التقاضي لتمثيل الإدارة الجامعية باعتبارها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يمثلها رئيسها طبقا للمادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 98-253 مؤرخ في 1998/08/17 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 83-544 المؤرخ في 1986/09/24 المتضمن القانون النموذجي للجامعة »[1].

المطلب الثاني

الاستثناءات الواردة على الاختصاص

ترتكز القوانين التي تحكم القضاء الإداري في الجزائر، على المعيار العضوي أساسا لاختصاص القضاء الإداري، وتتمثل هذه النصوص في: المادة الأولى من قانون المحاكم الإدارية[2]، والمادة 9 من قانون مجلس الدولة[3]، والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[4].

إلا أن المعيار العضوي لم يحتكر مجال هذا الاختصاص لوحده، بل أدخلت عليه استثناءات، إما بالإيجاب لصالح اختصاص القضاء الإداري عن طريق اعتماد معيار

1 – راجع:

– مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 021929 مؤرخ في 2006/02/22 قضية بين س ضد عميد كلية الطب، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، سنة 2006، ص206 و207.

– المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 38832 مؤرخ في 1985/05/18، المجلة القضائية، العدد الأول، لسنة 1989، ص 259.

– المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 28881 مؤرخ في 1983/06/27، المجلة القضائية، العدد الأول، لسنة 1989، ص 185.

2 – قانون رقم 98-02 مؤرخ في 1998/05/30، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر عدد 37 لسنة 1998.

3 – قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 1998/05/30، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

4 – قانون رقم 08-09، مؤرخ في 2008/02/25، ج.ر عدد 21، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثان هو المعيار الموضوعي الذي يجعل القضاء الإداري صاحب الاختصاص رغم غياب المعيار العضوي (الفرع الأول)، أو بالسلب وهو فقدان المعيار العضوي لمكانته أمام القضاء الإداري كأساس للاختصاص، لما تتدخل بعض النشاطات الصادرة من المعيار العضوي، فتنزع مكانة المعيار العضوي الذي يبنى عليه اختصاص القضاء الإداري ليحول إلى اختصاص القضاء العادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاستثناءات الايجابية للاختصاص

بالموازاة مع الاستثناءات السلبية التي أدخلها المشرع الجزائري على المعيار العضوي- الأشخاص الإدارية- والتي سيأتي شرحها في الفرع الثاني حسب ما نصت عليه المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. اعتمد بالمقابل على معيار ثان هو المعيار الموضوعي أساسا لاختصاص القضاء الإداري[1]. رغم عدم علاقته بالمعيار العضوي المعتمد أصلا كأساس لاختصاص القضاء الإداري – المحاكم الإدارية –.

منح المشرع الاختصاص للقضاء الإداري – المحاكم الإدارية – رغم اتصال العمل بالأشخاص غير الإدارية العامة، لما اعتمد على هذا المعيار المتضمن للمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية، بعد ما كانت هذه المرافق قد أبعدت من اختصاص القضاء الإداري بنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي حددت الأشخاص الإدارية المشمولة بالاختصاص في الدولة، والولايات والبلديات، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

أما منازعات المؤسسات التي لم يشملها نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فآل اختصاصها إلى القضاء الخاص[2].

---

1 – المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2 – راجع قرار الحكمة العليا (الغرفة الإدارية) رقم 19952، مؤرخ في 1980/06/28، قضية مقاولة النقل والأشغال العمومية ضد والي ولاية ورقلة، منشور في كتاب د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص425 و426، حيث جاء فيه أن منازعات المقاولة لا تخضع لاختصاص الغرف الإدارية لأنها ذات طابع تجاري وصناعي. =

وللإشارة فالمشرع الجزائري الذي استبعد مثل هذه المؤسسات قد احتواها باختصاص استثنائي من خلال نصوص قانون المؤسسات العامة الاقتصادية[1]، كقواعد جديدة وسعت مجال اختصاص القضاء الإداري عندما تؤهل المؤسسات العمومية الاقتصادية بحصولها على عقود الامتياز (أولا). ولم يكتف بهذا التصرف فقط بل أدخل بعض نشاطات المؤسسات العمومية الاقتصادية ضمن اختصاص القضاء الإداري على أساس تمكينها ممارسة السلطة العامة (ثانيا).

أولا – حالة حصول المؤسّسة على عقد الامتياز:

تنص المادة 55 من قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية بخصوص حالة عقد الامتياز : « ***عندما تكون المؤسسة الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مبان عامة، أو جزء من الأملاك العامة الاصطناعية وذلك في إطار المهمة المنوطة بها، ليضمن تسيير الأملاك العامة طبقا للتشريع الذي يحكم الأملاك العامة.***

وفي هذا الإطار يتم التسيير طبقا لعقد إداري للامتياز ودفتر الشروط، وتكون المنازعة المتعلقة بملحقات عامة من طبيعة إدارية »[2].

نستنتج من قراءة نص المادة الحالات التي تكون فيها المؤسسة العمومية الاقتصادية صاحبة صلاحية إبرام عقود الامتياز، ويمكن اختصارها فيما يلي:

1 – أن تكون المؤسسة العامة الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير عقود الامتياز:

حتى تصبح للمؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي مؤهلة قانونا لتسيير الأملاك العامة عن طريق عقود الامتياز، يشترط فيها استيفاء الشرطين التالين وهما:

1 – أن تكون المؤسّسة العامّة مؤهلّة قانونا:

يقصد بهذا العنصر القدرة القانونيّة التي تمنح للمؤسّسة العامة الاقتصاديّة لما تكون ذات اختصاص في المجال الذي يراد إخضاع نشاطه، أو جزء منه لإدارة

=- المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 38832، مؤرخ في 1985/05/18، نزاع ضد الشركة الوطنية للأروقة الجزائرية، المجلة القضائية، عدد 1، سنة 1988، ص 259.

1 – قانون رقم 88–01 مؤرخ في 1988/11/12، متعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر، 1988.

2 – المادة 55 من قانون المؤسسات العمومية.

الشّخص الثّاني ، وهو المؤسّسة العامة الاقتصاديّة التي تصبح صاحبة الاختصاص في الإدارة والتّسيير للمرفق العمومي بالنّيابة عن صاحب الاختصاص الأصلي، متحمّلة للنّتائج القانونيّة التي قد تنجر من خلال الممارسة القانونيّة كالقيام بالواجبات وتحمّل المسؤوليّات استنادا لتمتّعها بالشّخصية المعنويّة العامة التي تجعلها مؤهلة للحصول على عقد الامتياز.

2 – أن يكون عقد الامتياز منصبا على التسيير: يكون الهدف من إبرام عقد الامتياز بين الإدارة العامة، والمؤسسات الاقتصادية العامة منصبا على التسيير الذي لابد أن يكون حسب الشروط التالية:

أ – اشتراط القانون على المؤسّسة العامة الاقتصاديّة أن تكون قادرة على تسيير مبانٍ عامة:

وهذا الشّرط لم يوضّح فيما تكمن القدرة على التّسيير وخاصية المباني العامة فيسمح لنا بالتّعرض لكلّ جزء كالتّالي:

1 – القدرة على التسّيير: هو اصطلاح غامض ولا يحدد المجال التّسييري الذي يعنيه المشرّع، أن تكون القدرة يقصد بها الجانب المالي أو المادي أو الجانب العملي أو التّكنولوجي أو غيره من القدرات الذّاتية البشريّة أو الآليّة التي ترتبط بالمؤسّسة العامة الاقتصاديّة، قصد تخصيصها كاستثمار في التسيير الذي جاء هو الآخر مهنيا وغير أصلي لكون التّسيير قد ينصب على الإدارة الماليّة أو الإداريّة، أو التّجارية، أو الصّناعية، أو العلميّة أو الثّقافية، أو السّياحية أو غير ذلك من أنماط التسيير والإدارة. وبذلك بقي غامضا وغير محدد تحديدا دقيقا.

2 – المقصود من المباني العامة:

لم توضّحه المادة 55 سالفة الذّكر إن كان يتعلّق بالمشاريع التي تخصّ البنايات التي تكون غير كاملة الإنجاز، أو المباني المستعملة من قبل الأشخاص الطبيعيّين، أو الاعتباريين في إطار عقود الإيجار، أو يقصد بها البنايات العامة التي تستعملها الدّولة، أو الأشخاص الإداريّة بصورة عامة، أم أنّها المباني التي تدخل في إطار المشاريع

الاقتصاديّة الصّناعية والتّجارية، بل أورد المشرّع الاصطلاح عاما وبذلك تكون النتيجة عامة وغير محدّدة.

ب – أن ينصبّ التسيير على جزء من الأملاك العامة الاقتصاديّة:

بالعودة لنصّ المادة (800) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها تستبعد المؤسسات العموميّة الاقتصاديّة، من الشّمول بالمعيار العضوي على أساس النشاط لمّا يكون اقتصاديا. إلاّ أنّ المادة 55 من قانون المؤسّسات العموميّة الاقتصاديّة نصت على حق التعاقد بالامتياز على تسيير الأملاك العامة الاقتصاديّة، وهو نوع من التّناقض في القانون واجب التطبيق على جزء من تسيير الأملاك العامة الاقتصاديّة الذي افرزه المشرّع، باختصاص القانون والقضاء الإداريّين، بينما عندما تكون المؤسّسة العامة الاقتصاديّة تسيّر أموالها وشؤونها ذاتيّا لا تخضع لاختصاص القانون والقضاء الإداريّين رغم اعتبارهما جزءا من الأملاك العامة.

جـ – أن يكون التّسيير ضمن عقد إداري للامتياز:

ويعني بعقد الامتياز طريقة من طرق إدارة وتسيير المرافق العامة[1]، ويعتبر بمثابة عقد من العقود الإدارية، لأنّه يتمثّل في اتّفاق يحصل بين الإدارة المتعاقدة، أو الملتزمة مع شخص خاص عادة يسمّى الملتزم بإدارة وتسيير أحد المرافق العامة لمدّة معيّنة مثل مرفق النقل العمومي، أو مرفق الإطعام الجامعي ، أو غير ذلك من المرافق القابلة للتّسيير عن طريق عقود الامتياز مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين

---

1 – تنص المادة 138 من قانون البلديّة لسنة 1990 على: « ***إذا لم يكن استغلال المصالح العموميّة البلديّة استغلال مباشر دون أن ينجم عن ذلك ضرر، جاز للبلديّة فتح هذا الامتياز يصادق الوالي عن هذه الاتّفاقيات التي صدرت لهذا الغرض بموجب قرار إذا تضمّنت مطابقة لنماذج الاتّفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السّارية المفعول*** ».

– وتنصّ المادة 80 من قانون الولاية لسنة 1990 فيما يخصّ عقود الامتياز: « ***إذا تعذّر استغلال المصالح العموميّة الولائيّة في شكل استغلال مباشر أو مؤسسات يمكن للمجلس الشّعبي الولائي أن يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز.***

يصادق على العقود المبرمة في هذا الصّدد بموجب قرار من الوالي، وينبغي أن تكون مطابقة لدفتر الشّروط النّموذجي المصادق عليه وفقا للقواعد والإجراءات المعمول بها ».

والمستعملين للمرفق العام مع تحمّل مخاطر ذلك ربحا أو خسارة[1].

وفي السياق نفسه جاء في قرار مجلس الدولة أنّ عقد الامتياز إداري حيث يشير لما يلي: « ***إنّ عقد الامتياز التابع لأملاك الدّولة إداري يمنح بموجب السّلطة الامتياز للمستغل بالاستغلال المؤقّت لعقّار تابع للأملاك الوطنيّة بشكل استثنائي وبهدف محدّد متواصل مقابل دفع إتاوة لكنّه مؤقّت وقابل للرّجوع فيه ويكون من اختصاص القضاء الإداري*** »[2].

2 – أن تحترم دفتر الشروط في تعاقدها، وتكون منازعاتها ذات طابع إداري: لم يكتف المشرع بالشروط التي فرضها لقيام عقد الامتياز للمؤسسات العامة الاقتصادية التي عرفناها في البند (أ)، بل أضاف عليها شرطي احترام دفتر الشروط، وضرورة إخضاع منازعات الملحقات العامة لاختصاص القضاء الإداري.

1 – احترام دفتر الشّروط:

يشترط في عقد الامتياز ضرورة احترام دفتر الشّروط الذي تحتويه الطّبيعة القانونيّة للعقد، وهي عبارة عن وثائق تتضمّن مجموعة القواعد والأحكام التي تضعها الإدارة مسبّقا وبإرادتها المنفردة، بما لها من امتيازات السّلطة العامة التي تطبّقها على عقودها وصفقاتها العموميّة تحقيقا لمقتضيات المصلحة العامة، ولدفتر الشّروط أشكال ونماذج مختلفة هي:

أ – دفاتر البنود الإدارية العامة: وهي نوع من الدّفاتر تطبّق على كلّ أنواع العقود الإدارية المتعلّقة بالصّفقات العموميّة (عقود الأشغال العامة، عقود التوريدات، عقود الدّراسات، عقود الخدمات).

ب – دفاتر التّعليمات المشتركة: وهي الدّفاتر التي تنظّم وتحدّد التّرتيبات التّقنية المطبّقة على كلّ الصّفقات المتعلّقة بنوع واحد من الأشغال والدّراسات.

جـ – دفاتر التّعليمات الخاصة: وهي دفاتر تختصّ بتحديد الشّروط الخاصة بكلّ

---

1 – د. محمّد الصّغير بعلي، العقود الإداريّة، دار العلوم للنّشر والتّوزيع، 2005، ص 24 و25.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 11950 مؤرّخ في 2004/03/09، قضيّة شركة نقل المسافرين ضدّ بلديّة وهران، مجلّة مجلس الدّولة، العدد 5، لسنة 2004، ص 212 – 213.

صفقة[1]، كما تخضع المصلحة المتعاقدة الوثائق المنصوص عليها في المادة 428 أدناه بحقّ تصرّف أيّة مؤسّسة يسمح لها بتقديم تعهّد[2].

واستنادا لنصّ المادة 41 من دفتر الشّروط الإداريّة العامة، قضى مجلس الدّولة في قراره رقم 00872 الذي أشار فيه بما يلي: « ... ***إنّ الحساب العام والنّهائي ثابت وغير قابل للمساس به مادامت الشّكاوى اللاّحقة غير مقبولة،***

وأنّ قبول المقاولة للحسابات يلزمها نهائيّا فيما يخصّ طبيعة وعدد المنشئات المنجزة المنفذة وكذا السّعر المطبّق عليها.

وفي الأخير لم يعد المقاول يملك الحقّ في تقديم شكاوٍ بشأن الحساب الذي وقع عليه (المادة 4 من دفتر البنود الإدارية العامة).

ويستخلص من الحساب العام والنّهائي المؤرّخ في 1997/12/29 بأنّه وقّع عليه من طرف صاحب المشروع ومكتب الدّراسات والمؤسّسة المستأنفة »[3].

وفي قرار آخر قضى مجلس الدّولة استنادا لنصّ المادة 7 من قانون الصّفقات العموميّة[4]، والمرسوم رقم 93-260 المؤرّخ في 1993/11/09 المتعلّق بأسواق الجملة للفواكه والخضر حيث جاء في القرار ما يلي: «... ***ولكنّ اتّضح لمجلس الدّولة أنّ المستأنف استولى بطرق مشبوهة على أربعة مربّعات استغلها لأنشطة ليست لها أية علاقة ونشاط السّوق الذي نصّت عليه المادة 2 من المرسوم التّنفيذي رقم 93-260.***

حيث أنّ المحلاّت الأربعة المسحوبة من المستأنف خاصة (البيتزيريا) كشك إصلاح العجلات، قطاع الغيار، مطعم متنقّل، كلّها ضمن الأنشطة التي لا تتلاءم

---

1 – المادة 9 من المرسوم الرّئاسي رقم 02-250، مؤرّخ في 24 يوليو 2002، المتضمّن تنظيم الصّفقات العموميّة المعدّل والمتمّم للمرسوم الرّئاسي رقم 03-301، مؤرّخ في 11 سبتمبر 2003.

2 – المادة 41 من قانون الصّفقات العموميّة.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 008072 مؤرّخ في 2003/04/15، قضيّة مقاولة الأشغال العموميّة ل.م ضدّ بلديّة تنس، مجلّة مجلس الدّولة، العدد 4، لسنة 2003، ص 81.

4 – المادة 7 من قانون الصّفقات العموميّة.

والوظيفة الأساسيّة بسوق الجملة للخضر والفواكه... »[1].

2 – أن تكون منازعات الملحقات العامة ذات طبيعة إدارية:

حسب نصّ المادة 55 فالقانون الإداري هو المطبّق على تنظيم عقود الامتياز التي تمنح فيها المرافق العامة عملية تّسيير الإدارة إلى مؤسّسات عموميّة اقتصاديّة أو لأشخاص غير إدارية قصد القيام بالعمل الأصيل للشّخص الإداري العام طبقا لعقد الامتياز، وفي هذا الشّأن قضى مجلس الدّولة في قراره رقم 011952 بيان عقد الامتياز وعقد إداري تمنح السّلطة بموجبه الامتياز للمستغل، بالاستغلال المؤقّت لعقّار تابع للأملاك الوطنيّة بشكل استثنائي، وبهدف محدّد متواصل مقابل دفع إتاوة لكنّه مؤقّت وقابل للرّجوع فيه، وعليه فالقضاء الإداري هو المختص للبتّ في النّزاع[2].

ثانيا – ممارسة السّلطة العامة من قبل المؤسّسات العموميّة الاقتصاديّة:

تنصّ المادة 56 من قانون المؤسّسات العامة الاقتصادية على ما يلي: « ***عندما تكون المؤسّسة العموميّة الاقتصادية مؤهّلة قانونا لممارسة صلاحيات السّلطة العامة، وتسلّم بموجب ذلك، وباسم الدّولة ولحسابها ترخيصات وانجازات وعقودا إدارية أخرى، فكيفيات وشروط حماية هذه الصّلاحيات وكذا تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا موضوع نظام مصلحة يعد طبقا للتشريع والتّنظيم المعمول به.***

تخضع المنازعات المتعلّقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة ».

بتحليل نصّ هذه المادة نستنتج ما يلي:

1 – أن تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة السلطة العامة: حتى يسمح للمؤسسات العمومية الاقتصادية ممارسة السلطة العامة التي هي في الأصل من اختصاص الإدارة العامة دون غيرها، لابد أن تكون مؤهلة ضمن شروط قانونية كما يلي:

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 010734 مؤرّخ في 2003/06/17، قضيّة ك.ع ضدّ ولاية قسنطينة ومن معه، مجلّة مجلس الدّولة، العدد 4، لسنة 2003، ص 84 و85.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 011952، مؤرّخ في 2003/03/09، قضيّة شركة نقل المسافرين ضدّ بلديّة وهران، ص 213.

أ – أن تكون المؤسّسة العموميّة الاقتصاديّة مؤهّلة قانونا: إنّ التّأهيل القانوني الذي جاءت به المادة 56 القصد منه الإمكانية أو الاستطاعة والقدرة على ممارسة العمل أو النشاط لشخص له الصّلاحيات والإمكانات الماديّة والمعنويّة التي مكّنه بها المشرّع من خلال النّظام القانوني الذي فتح المؤسّسة العموميّة الاقتصاديّة قصد القيام بالنّشاط الذي سنوضّحه في البند الثّاني.

ب – أن تمارس صلاحيات السّلطة العامة: نعني بالتّأهيل القانوني المقدرة القانونيّة على العمل، وهذا يختلف في حالة إناطة العمل للشّخص النائب – وهو المؤسّسة العمومية الاقتصاديّة محلّ المنوب عنه وهو الإدارة العامة – بعمل يختلف في أساسه عن بقية الأعمال الأخرى لما يكون منصبّا على التّكليف بممارسة السّلطة العامة، التي هي عبارة عن امتيازات وممارسات غير مماثلة لأعمال الأشخاص العاديّين، تؤدّيها الإدارة العامة كصلاحيّات استثنائيّة غير مألوفة في الواقع الحياتي الخاص بالمجموعة البشرية وتحكمه قواعد قانونيّة خاصة بالأشخاص الإدارية العامة ويطبّق عليها اختصاص القضاء الإداري.

فكيف يمكن ممارسة هذه الاختصاصات، ونقلها من الشّخص الأصيل إلى الشّخص البديل رغم ما تحمله من مخاطر جمة، قد تصيب الشّخص الطبيعي المخاطب لها من جهة ومن جهة أخرى ما قد تسبّبه للإدارة الأم المتنازلة عن صلاحياتها من فقدانها لإمكانية التّحكم والسّيطرة في تحديد: الإجراءات القانونيّة واجبة الإتباع والتّطبيق من قبل المتّنازل له، ونقل العمليّة من الشّخص الممارس الخبير بالعمليّة أصلا إلى الشّخص المبتدأ والفاقد للتّجربة؟

تعتبر هذه الإجراءات، رغم كونها صالحة، عرضة للنّقد، لتناولها مجالات محفوظة بقواعد قانونيّة تتعلّق بالمصالح والحقوق والحرّيات الفرديّة المصانة والمحميّة بمجموعة كبيرة من النّصوص القانونيّة.

2 – إنجاز العقود الإدارية المسلمة لها ضمن شروط إدارية عامة باسم الدولة ولحسابها: لما تكون المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة يسمح لها عند ذلك بتسلم ترخيصات وانجازات عقود إدارية

باسم الدولة ولحسابها حتى تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري، نأتي على شرحها كما يلي:

أ – أنّ تسلّم التّرخيصات، والانجازات وعقود إدارية باسم الدّولة ولحسابها: يتناول هذا العنصر مجموعة الشّروط التي وضعها المشرّع حتى تتمكّن المؤسّسة العموميّة الاقتصاديّة من ممارسة نشاط السّلطة العامة، والإدارة العامة وهي:

1 – التّرخيصات: هي وسيلة قانونيّة تمنح من الإدارة العامة صاحبة الاختصاص أصلا إلى الشّخص الذي تتنازل له بنشاطها، ليقوم به بدلا منها، ضمن الشّروط والإجراءات القانونيّة المرخّص بها في وسيلة التّمكين عن طريق تطبيق قواعد القانون الإداري.

2 – الانجازات: يبقى القصد من اصطلاح إنجازات واسع المعنى، وعليه يمكن أن يقصد به ما تم تشييده وبناؤه من مشاريع وقد يكون ما لم يتم بناؤه بعد وقد يكون عبارة عن نيات وطموحات تسعى الإدارة لتحقيقها على أرض الواقع من خلال أشخاص آخرين تخوّل لهم صلاحية مهمّة الإدارة العامة – السّلطة العامة – في تسيير الإنجازات بوسائل قانونيّة إداريّة كانت في الأصل محتكرة عند الشخص الإداري العام لكنّ الظروف أجبرته على التّنازل عليها لأشخاص آخرين غير إداريين.

3 – عقود إداريّة: إلى جانب التّراخيص، والإنجازات، التي تخوّل للمؤسّسات العموميّة الاقتصاديّة كوسائل لتطبيق ما يسمّى بالسّلطة العامة، هناك وسيلة أخرى منحت للمؤسّسة العموميّة الاقتصاديّة، وهي إمكانية إبرام عقود إداريّة بينها وبين الإدارة العامة صاحبة السّلطة العامة تقوم فيه الأخيرة بالتّنازل للأولى، عن صلاحياتها القانونيّة الإداريّة ضمن شروط العقد الإداري مع تخويل الشّخص المتعاقد إمكانية القيام بامتيازاتها العامة ضمن شروط القانون الإداري.

ب – أن تسلّم باسم الدولة ولحسابها:

أحاط المشرّع عمليّة التّنازل عن صلاحيات الإدارات العامة – السّلطة العامة – بمجموعة من الاحتياطات منها:

1 – أن يكون التسليم للتّراخيص أو الانجازات أو العقود الإداريّة منحصرا ومرتبطا باسم الدّولة: أي أنّ التّنازل الذي يحدث لحساب المؤسسة الاقتصاديّة العموميّة لما تحلّ محلالإدارة العامة في تكليفها بممارسة صلاحيّات استثنائيّة، يشترط عليها أن يكون باسم الدّولة أي أنّ الشّخص النّائب يجب عليه ألاّ يتجاوز حدود النيابة، وبالخصوص ضرورة ظهوره بمظهر الدّولة صاحبة العمل أصلا، حتى لا يثير الشّكوك حوله بتجاوز الاختصاص المرخّص به في العقد الإداري أو بوسائل أخرى. وهو نوع من الجبر الممارس من الإدارة المتعاقدة على شخص المؤسسة العموميّة الاقتصاديّة حتى تلتزم بالحدود الإجرائيّة وبالتّصرف في حدود التّمثيل القانوني المسطّر في الاتّفاق.

2 – أن تكون تّراخيص الانجازات والعقود الإداريّة لحساب الدّولة: أي أنّ العمل المدني الذي قد تقوم به المؤسّسة العمومية الاقتصاديّة، أو أي شخص آخر، لابدّ أن يخضع في تنظيمه، ومردوده لحساب الدّولة، لأنّها هي صاحبة الاختصاص بالسّلطة العامة، ولا يجوز لأي هيئة أو شخص طبيعي، أن يتمتّع بمثل هذا الاختصاص، الذي هو حكر للدّولة، إلاّ ما قد تتنازل عنه في إطار قانوني منظّم، وعليه فلا يجوز التّنازل عن الصّلاحيات، إلاّ لأشخاص يقومون بالمهمّة لحساب الدّولة دون غيرها، حتى لا يتغيّر بذلك النشاط الإداري من نشاط عام إلى نشاط خاص.

ب – أن تخضع المنازعات المتعلّقة بهذا المجال للقواعد المطبّقة على الإدارة: يعتبر موقف المشرّع من هذا العنصر بمثابة إصدار عام لقاعدة قانونيّة غير محدّدة المعالم تحديدا مخصّصا، كونها جاءت شاملة لضمّها القواعد القانونيّة الإداريّة والقضائيّة معا دون توضيح ماهية الإدارة التي تعنيها القاعدة القانونيّة، ولا القواعد القانونيّة الإداريّة التي تحملها إن كانت فيها توصيات، حتى يتمكن الشّخص الذي يريد رفع دعوى قضائيّة خاضعة للمجال المذكور، التوجّه أوّلا إلى الجهة القضائيّة الإداريّة، وثانيا التّوجه إلى القضاء العادي في الحالات التي يكون الاختصاص عائدا للقضاء العادي، لأنّ الإدارة في منازعاتها ليس لها استقرار محدّد على القانون الإداري فقط،

بل تتعدّاه إلى قواعد قانونيّة أخرى، هي القوانين الخاصة، التي تؤدّي بها إلى تضارب حول جهات الاختصاص القضائي التي قد تتناول منازعاتها بالاختصاص.

وكنتيجة لما تقدم يمكن القول أن الإدارة في مثل هذه الحالات تكون بمثابة المورث لصلاحياتها القانونية على الأشخاص المتعاقدين معها، وتمكنهم استعمال قواعد قانونية في الأصل تكون حكرا على الأشخاص الإدارية العامة، وعندها تقوم بفتح المجال القضائي الإداري أمام الأشخاص غير الإداريين، حتى يتمكنوا من استغلال القواعد الاستثنائية المتاحة للإدارة في الجانب القضائي الذي تتميز به عن بقية الأشخاص الآخرين الذين يخضعون في أعمالهم لرقابة القضاء العادي، بينما تخضع الإدارة لرقابة القضاء الإداري الذي يفاضلها.

الفرع الثاني

الاستثناءات السلبية للاختصاص

أورد المشرع الجزائري بعض الاستثناءات على اختصاص القضاء الإداري رغم اعتماده المعيار العضوي، واستند على المعيار الموضوعي السالب للاختصاص استنادا إلى قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية (أولا)، ولم يكتف بهذا الحد من قواعد الاستثناء السلبي بعدم اختصاص القضاء الإداري[1] رغم توافر معيار الاختصاص في الأشخاص الإدارية العامة، بل تعداه إلى اعتماد معيار موضوعي آخر سالب للاختصاص مبني على قواعد قانونية أخرى (ثانيا).

أولا – اختصاص القضاء العادي استنادا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية:

على خلاف المادتين 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية اللتين جاء نصهما كما يلي حيث تشير المادة 800: « ***المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف***

1 – للاطلاع أكثر راجع:

- R. Odent, Contentieux administratif, Paris, cours, I.C.P, 1964-1965, p.285 et s
- J.M Auby, et R. Dragon, Traité de contentieux administratif, Paris, L.G.D.J, 1962, p.157

في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها ».

أما نص المادة 801، فجاء كما يلي: « ***تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:***

1 – دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن.....

2 – دعاوى القضاء الكامل

3 – القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة ».

فهاتان المادتان عينتا الأشخاص الإدارية وأعمالها التي تكون من اختصاص القضاء الإداري، إلا أن المشرع اعتبر هذه الشمولية في الاختصاص غير مطلقة بإدخاله بعض الاستثناءات التي تحيل الاختصاص من القضاء الإداري، إلى القضاء العادي، وهذا بموجب المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية التي نصت : « ***خلافا لأحكام المادتين 800 و802 أعلاه يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات التالية:***

1 – مخالفات الطرق.

2 – المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية »[1].

من قراءة نص المادة يتضح أن المشرع أفرد استثناءين فقط لعدم اختصاص القضاء الإداري استنادا إلى المعيار الموضوعي، وهما منازعات الطرق ومنازعات دعاوى التعويض.

1 – مخالفات الطرق: خالف المشرع الجزائري بنصه على اختصاص المحاكم العادية، عوض المحاكم الإدارية بمنازعات الطرق التي كان يسميها في قانون الإجراءات المدنية القديم في مادته السابعة مكرر بمخالفات الطرق، ويفهم من نص

1 – المادة 801 ق.إ.م.إ.

قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 801 لما أوردت منازعات الطرق[1]، كانت أشمل وأوسع لمعالجة ما قد يحدث من منازعات تخص الطرق، إلا أنها من جهة أخرى أسقطت محاولة التصحيح التي انصبت على ما كان متداولا في قانون الإجراءات المدنية في المادة 7 مكررا من غموض وإبهام، وسقطت في غموض آخر سمته منازعات الطرق وهذا يفتح الباب واسعا لنقد الدارسين للمادة على أن القصد من منازعات الطرق تشمل عدة مناحٍ هي:

أ – يمكن أن تنصب المنازعة على الطرق بحد ذاتها، وهو اصطلاح غامض لا يساير التطور الحديث الذي وصلت إليه المجموعة البشرية، فأصبحت الطرق متعددة ومتنوعة، فقد تكون طرقا جوية أو بحرية، أو سككا حديدية، أو طرق اتصالات لاسلكية، أو سلكية، أو غيرها من الطرق التي تعرف من قبل العوام.

ب – إذا افترضنا أن طريقا من الطرق – مثلا – المعبدة، أو غيرها، فما هي النزاعات التي يفترض أن تقع بمعيتها؟

يمكن أن تقع مجموعة كبيرة من المنازعات التي تتعلق بالطرق كالاعتداء عليها بالتخريب، أو الاستغلال غير المشروع باستعمال وسائل معطوبة تؤدي إلى هلاك مكوناتها الأساسية، مثل: السير على الطرقات المزفتة بجرارات مجنزرة، فتؤدي إلى هلاك السطوح والواجهات العليا للبساط الزفتي.

جـ – أو أن يعتدي على اللواحق التابعة للطرقات مثل الأشجار التي تغرس لحماية الطرقات من الانزلاق، فيتم تقطيعها أو حرقها أو تخريب الشبكات الحديدية التي تشيد على حواف الطرق لحمايتها من الانهيار، أو غير ذلك من الدعائم التي تكون مرتبطة بمختلف الطرق والتي قد تؤدي إلى قيام نزاعات بين الإدارة مالكة الطرقات

---

1 – راجع في ظل مشروع ق.إ.م.إ، كانت المادة 801 تعبر على منازعات الطرق، إلا أنه وبعد الصدور تحولت المادة إلى رقم 802 وعبرت على نفس تعبير المادة 7 مكرر من ق.إ.م "بمخالفات الطرق".

– رشيد مخلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 352.

- A.MAHIOU, Cours de contentieux administratif, O.P.U, Alger, 1979, p 117 et s.
- A. BENCHENEB, Le contentieux des biens de l'état, mémoire de D,E,S, Institut des sciences Jeriques d'Alger, 1975, p 117 et s.

والأشخاص الذين تعرضوا للطريق بالاعتداء، إلا أن نزاعاتها تكون من اختصاص القضاء العادي لا القضاء الإداري.

– قد تحدث منازعات حول مخالفات الطرق، استنادا لنص المادة 801 التي أبعدت اختصاص القضاء الإداري، وأقرت اختصاص القضاء العادي بدلا منه، دون مراعاة لطرف المنازعة المالكة للطريق وهي الإدارة العامة من جهة، ومن جهة أخرى عدم مراعاة أعمال الإدارة التي قامت بإنزال المخالفة على الشخص الذي ارتكبها كمعيار موضوعي، بل يتم الاعتماد على المعيار القانوني الذي جاء كقاعدة خاصة استثنائية على أساس القاعدة العامة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حسب المادتين (800 و801) اللتين تأخذان بالمعيار العضوي، والموضوعي معا في تحديد مدى اختصاص القضاء الإداري.

2 – المنازعات المتعلقة بدعوى المسؤولية (التعويض) عن أضرار المركبات[1]:

تنص المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: « ***يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية، والرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات، أو البلديات، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية*** ».

نستنتج من قراءة نص المادة 802 مجموعة من العناصر الدالة على شروط إحالة الاختصاص من الجهة المفترض أن تكون المعنية بالاختصاص، إلى جهة القضاء العادي كاستثناء على الأصل، الذي يقوم على ما يلي:

أ – أن تنصب المنازعة على دعوى خاصة بالمسؤولية: حتى يترتب الاستثناء باختصاص القضاء العادي بدلا من القضاء الإداري الذي يتأسس على المعيارين العضوي والموضوعي، نلاحظ أن المشرع اقتصر في هذه الفقرة على ضرورة توافر أركان المسؤولية، التي تبنى أصلا على الخطأ المفترض في ذمة الأشخاص الإدارية المحددة حصريا في: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري.

1 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص 358–360.

ب – أن يرتكب الخطأ من قبل مركبات الأشخاص الإدارية سالفة الذكر: تقام المسؤولية المدنية على أساس الخطأ الذي تلحقه المركبات العمومية الإدارية. وهذه المركبات تختلف أمكنة تواجدها، فقد تكون في الطرقات مثل الشاحنات والسيارات والجرارات، والحافلات، ومركبات نقل وسائل الأشغال، وما يتبعها من آلات لها محركات، أو دونها، أو تتدحرج على العجلات، كما قد تحتوي على الحيوانات التي تسخر في نقل بعض خصوصيات الأشخاص الإدارية العامة.

وقد تشمل المركبات: كل وسائل الركوب، أو النقل الهوائية، مثل العربات الكهربائية، أو وسائل النقل في العمارات والمباني مثل المصاعد وغير ذلك من الأنواع العديدة والمتجددة دوما.

وقد تكون المركبة بحرية كالبواخر، والزوارق، والغواصات، وكل ما يحتويه اصطلاح مركبة قابلة للإبحار وتعود ملكيتها للأشخاص الإدارية العامة، وقد يشمل اسم مركبة حتى وسائل النقل والدفاع المتحركة من دبابات ومجنزرات وغيرها من وسائل النقل العسكرية.

وأخيرا، فالمركبات قد تشمل وسائل الركوب أو النقل الفضائية، أن تحقق ذلك إلى جانب مختلف وسائل النقل القابلة للتحليق والطيران في الجو.

جـــ – أن ترتب أخطاء المركبات أضرارا: يشترط نص المادة 2/801 لتقوم المسؤولية المدنية أن يتحقق الضرر الذي مفاده تغير المركز القانوني للحق، بتدخل من شخص ما عن طريق استعمال قوة من قواه، محدثا لأثر سلبي في ذمة الشخص المتضرر، الذي يطالب بجبر حقه عن طريق دعوى المسؤولية للمطالبة بالتعويض أمام القضاء العادي .

د – التعويض: وهو طريقة محاولة جبر الضرر الذي أصاب الشخص من خلال تدخل المركبة المملوكة للإدارة العامة المحدثة للضرر. وقد يكون التعويض عينيا كما قد يكون نقديا، نزولا عند طلب المتضرر واستنادا للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع الذي يعود له الاختصاص إلى القضاء العادي كاستثناء سلبي بعدم الاختصاص للقضاء

الإداري رغم توفر المعيار العضوي. إلا أن المشرع انتزع الاختصاص منه ومنحه إلى القضاء العادي بالاستناد إلى المعيار الموضوعي، الذي جاء في هذه الحالة مخالفا لأصل المعيار المعتمد عليه في بناء الدعوى الإدارية إيجابا، بل جعله أساسا في بناء الدعوى المدنية التي تعود لاختصاص القضاء العادي.

ثانيا – عدم اختصاص القضاء الإداري استنادا إلى قواعد قانونية أخرى:

إلى جانب الاستثناءات الواردة بالمادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، توجد قواعد قانونية أخرى تعتبر هي الأخرى استثناءات على اختصاص القضاء الإداري لفائدة جهات غير قضائية أو القضاء العادي، رغم ارتباط العمل بالأشخاص الإدارية التي تكون أطرافا في المنازعات[1].

ويتعلق الأمر على سبيل المثال لا الحصر بالمنازعات الانتخابية ذات الطابع الوطني (1) ومنازعات الجمارك (2).

1 – المنازعات الانتخابية ذات الطابع الوطني: تنص المادة 163 من دستور 1996: « ***يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور. كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعين نتائج هذه الانتخابات*** ».

وجاء القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 2004/02/07 المعدل والمتمم بالأمر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/03/06 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لينص في المادة 158 مكرر ما يلي: « ***يفصل المجلس الدستوري في صحة الترشيحات لمنصب رئيس الجمهورية بقرار في أجل أقصاه عشرة (10) أيام كاملة من تاريخ إيداع التصريح بالترشح. يبلغ قرار الرفض إلى المعني تلقائيا وفور صدوره*** ».

وفي هذا الإطار أصدر مجلس الدولة قراره بتاريخ 2001/11/12 جاء فيه ما يلي:

---

1 – راجع: د. مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 440.

– د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 202.

« ***حيث من الثابت أن المجلس الدستوري مكلف بموجب أحكام المادة 163 من الدستور بالسهر على صحة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية ومنها مراقبة الشروط المحددة في المادة 73 من الدستور وتفسيرها، وحيث إن القرار الصادر في هذا الإطار يندرج ضمن الأعمال الدستورية التي لا تخضع، نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة، كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه في الطعن المرفوع*** »[1].

وينظر المجلس الدستوري في الانتخابات الرئاسية والاستفتاء في كل الدعاوي التي ترفع إليه طبقا لنص المادة 166 التي تنص على أنّ: « ***يحق لكل مترشح أو ممثله قانونا في حالة انتخابات رئاسية ولأي ناخب في حالة الاستفتاء أن يطعن في صحة عمليات التصويت بإدراج احتجاجه في المحضر الموجود داخل مكتب التصويت. كما يحق لكل مترشح ان يرفع دعوى أمام المجلس الدستوري خلال ثمان وأربعين (48) ساعة ابتداء من تاريخ انتهاء عمليات الفرز. يفصل المجلس الدستوري في أجل أقصاه (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ رفعها بقرار ابتدائي ونهائي. يبلغ القرار فور صدوره إلى الأطراف المعنية*** »[2].

وبالنسبة للانتخابات التشريعية، ينظر المجلس الدستوري في الطعون التي تحرك من قبل الأشخاص الذين يترشحون لها.

2 – منازعات الجمارك: أوكل المشرع الجزائري صراحة منازعات القطاع الجمركي المنحصر في المخالفات والجنح والجنايات إلى جهات القضاء العادي من خلال قانون الجمارك رقم 79–07 المؤرخ في 1979/07/19 ونصت مادته 272 على أنّ: « ***تنظر الجهة القضائية التي تبت في القضايا الجزائية في المخالفات الجمركية وكل المسائل الجمركية المثارة عن طريق استثنائي، وتنظر في المخالفات***

---

1 – عبد العزيز نويري، المنازعات الإدارية في الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد8، لسنة 2006، ص 11 وما بعدها.

2 – قانون عضوي رقم 04–01، مؤرخ في 2004/2/07، يتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج.ر، عدد 66، لسنة 2004.

الجمركية المقرونة أو التابعة أو المرتبطة بجنحة من اختصاص القانون العام ».

ونصت المادة 273 من القانون نفسه على أنّ: « ***تنظر الجهة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية في الاعتراضات المتعلقة برفع الحقوق والرسوم واستردادها ومعارضات الإكراه البدني وغيرها من القضايا الجمركية الأخرى التي تدخل في اختصاص القضاء الجزائي*** ».

يتضح من خلال هاتين المادتين أن مجمل القضايا الجمركية تكون خاضعة في نزاعاتها لاختصاص القضاء العادي ماعدا القليل منها، والتي ترتبط بإدارة المرفق، فتخضع لرقابة القضاء الإداري[1]. وحكمت بهذه المناسبة الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على إدارة الجمارك بتاريخ 1998/06/08 في قضية تتعلق بضياع حلي ذهبية كانت مودعة لدى مصالحها: « ***إن المستأنف المدير العام للجمارك مسؤول لأنه كان يشرف على حراسة المصوغ محل النزاع، فلهذا أصاب قضاة الدرجة الأولى عندما حكموا عليه بقيمة المصوغ الضائع*** »[2].

إلا أنه في الغالب، فالاختصاص يعود للقضاء العادي، وذلك ما يؤكده مجلس الدولة في مجموعة كبيرة من قراراته نذكر منها مثالين هما:

أ – قضى مجلس الدولة في قضية بتاريخ 2001/07/16 بما يلي: « ***يرمي النزاع إلى استرداد حقوق ممثلة في السيارة المتنازع من أجلها أو ثمنها بعد بيعها من طرف إدارة الجمارك بدون وجه حق، ويؤول النظر في هذا الموضوع إلى القاضي المدني طبقا للمادة 273 من قانون الجمارك كونه يتعلق باسترداد حقوقه، وهذا لا يدخل في اختصاص القاضي الإداري*** »[3].

ب – قرر مجلس الدولة بتاريخ 2005/11/29 عدم اختصاصه بالنظر في المنازعات الجمركية، وجاء فيه ما يلي: « ***دون حاجة إلى مناقشة وقائع الطرفين***

---

1 – أحسن بوصقيعة، توزيع الاختصاص بين النظامين القضائيين العادي والإداري في مجال المنازعات الجمركية، مجلة مجلس الدولة، العدد 2 لسنة 2002، ص 47.

2 – قرار رقم 128944، مؤرخ في 1998/06/08، قضية ضد إدارة الجمارك، مجلة مجلس الدولة، العدد1، 2002، ص75.

3 – عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص 54.

يتجلى من الرجوع إلى مختلف الوثائق التي اشتمل عليها الملف أن النزاع المحال يتعلق بدفع الحقوق والرسوم الجمركية ولا يدخل في اختصاص القضاء الإداري طبقا للمادة 272 وما بعدها من قانون الجمارك »[1].

وما يمكن تسجيله من ملاحظة حول استثناءات الاختصاص السلبي للقضاء الإداري، أنها لا تظهر جليا في قانون الإجراءات المدنية والإدارية كما كانت في ظل قانون الإجراءات المدنية الذي كان يوسع اختصاص القضاء العادي إلى منازعات أخرى إضافة إلى ما تم تناوله في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي:

1 – **منازعات الإيجار:** أخضع المشرع الجزائري في ق.إ.م الملغى منازعات الإيجار لاختصاص القضاء العادي بنصه في المادة 7 مكرر « ***تكون من اختصاص المحاكم: مخالفات الطرق المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنية أو الإيجارات التجارية أو الاجتماعية*** ».

وأساسه في ذلك هو اعتبارها عقود إيجار عادية خاصة يتضمنها القانون المدني حتى ولو كانت الإدارة طرفا في التصرفات[2]، إلا أن لهذا الاستثناء استثناءً يمكن أن نسميه استثناء الاستثناء، وهو العودة إلى القاعدة العامة الواردة في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية التي كرست المعيار العضوي في اختصاص القضاء الإداري، مثل الإيجارات التي تكون عن طريق المزايدات لإيجار المذابح والمرافق العمومية والأسواق وغيرها.

وقد قضت في هذا المجال الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في 1982/05/29 بما يلي: « ***يعتبر إيجار البلدية لحقوق الوقوف والذبائح في المساحات التابعة لأسواقها، واستئجار التاجر لهذه الحقوق، عقدا إداريا ويخضع النزاع فيه لاختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس*** »[3]. أو في مجال إيجار السكنات الوظيفية، فالاختصاص

---

1 – مجلس الدولة، ملف رقم 019194 بتاريخ 2005/11/29، قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة سوفاك (مختصة في صناعة وتركيب البطاريات) ضد إدارة الجمارك، مجلة مجلس الدولة، العدد 7 لسنة 2005، ص 113.

2 – المادة 324 مكرر 1 من القانون المدني الجزائري.

3 – عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص 55.

يعود كذلك إلى القضاء الإداري، وهذا ما قضت به في القرار رقم 108740 مؤرخ في 1996/03/31، إذ إن عقد الإيجار الذي ينجر عن عقد مقرر إداري يخضع لاختصاص القضاء الإداري وليس القضاء العادي.

وفي هذه الدعوى لم يطلب إبطال المقرر رقم 19 المؤرخ في 1990/05/15 الذي أصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي لفائدة المسمى (ب.م)، ولكن كذلك عقد الإيجار المؤرخ في 1990/06/05 المحرر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلق بهذا الشكل.

والمادة 4 من القانون رقم 89–17 المؤرخ في 1989/12/11 لا تسمح للمجلس الشعبي المؤقت بحق التصرف في أملاك البلدية لكن لا تمنعه من تسيير أملاك البلدية، وإن إيجار هذه الأملاك يدخل ضمن أعمال التسيير[1].

وقد تم التفريق بين سكن الوظيفة، وسكن الخدمة، في المادتين (2 و10) من المرسوم التنفيذي رقم 89–10، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1989/05/17 المحدد لقائمة الوظائف، والمناصب، التي تخول حق الامتياز في المساكن، إذ لا يمكن لأحد أن يشغل مسكنا تملكه، أو تحوزه الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي تنتفع بها، ما لم يستفد من سند امتياز تصدره السلطة المعنية، ويتعرض لإجراء الطرد كل من لا يثبت سند امتياز اتخذ لفائدته.

ولما ثبت – أن النزاع الحالي– يتعلق بسكن يخول حق الامتياز لضرورة الخدمة الملحة لصالح قابض البريد والمواصلات، وأن المطعون ضده كان يستفيد بسبب هذه الصفة ولم يعد من حقه ذلك بعد نقله، بل صار من حق الموظف الذي حل محله في الوظيفة.

فقضاة المجلس برفضهم دعوى الطرد يكونون قد خرقوا أحكام القانون وعرضوا قرارهم للبطلان[2].

---

1 – قرار رقم 108740 مؤرخ في 1996/03/31، ن.ق، عدد 50، 1997، ص 135.

2 – قرار رقم 139227 مؤرخ في 1996/05/22، عدد 1، 1996، ص 96.

وفي هذا الاتجاه قضى مجلس الدولة بتاريخ 2004/12/17 بما يلي: « ***أسس المستأنف استئنافه على أحكام المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية كون النزاع يخضع للقانون العادي ما دام يتعلق بإيجار المناقصة وهو سكن وظيفي منح للمستأنف في إطار وظيفته كمعلم في المدرسة، وهو موجود داخل حرم هذه المدرسة، ويطل مباشرة على فنائها، وبالتالي فهو يقتضي طابعا وظيفيا خصص للمستأنف بصفته معلما بهذه المدرسة، وبالتالي فالانتفاع منه مرتبط بمزاولة الوظيفة فقط، وليس له أي طابع اجتماعي، ولا يتعلق بعلاقة المؤجر بالمستأجر الذي يخضع في نزاعه للقضاء العادي.***

مما يجعل اختصاص القضاء الإداري ثابتا للنظر في هذه الدعوى، ويستبعد معه الدفع المثار حول عدم الاختصاص النوعي »[1].

2 – منازعات المواد التجارية: تخضع منازعات المواد التجارية التي تكون الأشخاص الإدارية طرفا فيها لاختصاص القضاء العادي، لاعتبارها تدخل ضمن الأعمال التجارية التي تكون في شكل عقود خاصة، تؤكدها بعض النصوص القانونية، مثل الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/18 المتعلق بالمنافسة، الذي اعتبر مجلس المنافسة بمثابة هيئة قضائية خاصة، تعود الطعون في قراراتها بالاستئناف أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر،[2] تقليدا لاتجاه المشرع الفرنسي في قانون المنافسة الصادر في 1987/07/06.

كما اعتبر قانون السجل التجاري في مادته 25 صلاحيات رقابة السجل التجاري لاختصاص القضاء العادي بالمحكمة، رغم أن مركز السجل التجاري يعتبره

---

1 – عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص 55.

– مجلس الدولة، قرار رقم 11950 مؤرخ في 2004/03/09، قضية شركة نقل المسافرين ضد بلدية وهران، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، سنة 2004، حيث أشار في قراره إلى: « ***حيث إن المستأنف قد يحصل على عقد امتياز باستغلال محطة نقل المسافرين لمدة 3 سنوات حيث إن الامتياز هو عقد إداري والاختصاص للقضاء الإداري*** ».

2 – الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 2003/07/19، يتعلق بالمنافسة، ج.ر، عدد9، 2003.

القانون ذاته مؤسسة إدارية مستقلة[1].

إلا أن هذا الإجراء الاستثنائي هو الآخر له استثناء يظهر ذلك من خلال الصفقات العمومية، والتي تبرم بين الأشخاص الإدارية والمقاولات، في شكل أعمال تجارية استنادا لنص المادة 4 من القانون التجاري، إلا أنها تأخذ شكل العقود الإدارية، وهو ما أكدته محكمة التنازع في أول قرار صادر لها بتاريخ 2000/05/08 لما قضت: « ... ***من الثابت أن النزاع القائم بين الطرفين، – بلدية الرايس حميدو، ومقاولة إنجاز سكنات من البناء الجاهز – يرجع الفصل فيه لاختصاص القضاء الإداري، على أساس أن أحد أطرافه هو البلدية تطبيقا لمقتضيات المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية*** »[2].

3 – منازعات العقود التوثيقية التي تبرمها الإدارة: تكون من اختصاص القضاء العادي لا اختصاص القضاء الإداري رغم وجود الإدارة طرفا فيها.

1 – قانون رقم 90–22 مؤرخ في 1990/08/18 معدل ومتمم بقانون رقم 91–14 مؤرخ في 1991/09/14 بالمرسوم رقم 97–91 مؤرخ في 1997/03/17 المتضمن القانون الأساسي للسجل التجاري.

2 – عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص 57، تناول قضيتين أخريتين تتعلقان باختصاص القضاء الإداري وهما:

أ – قضية صادرة من محكمة التنازع حول دفع بعدم اختصاص القضاء الإداري بنظر نزاع يتعلق بتوريد تجهيزات إلى إدارة بناء على طلبية من هذه الأخيرة كان الدفع قد تأسس على أن المعاملة التجارية تدخل في اختصاص القضاء العادي، عملا بالمادة 7 مكرر ق.إ.م.

ب – أصدرت محكمة التنازع بتاريخ 2005/07/17 بشأن سلبي في الاختصاص بين الغرفة المدنية والغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة في دعوى طلب فيها المدعي، باعتباره صاحب مكتبة، القضاء على البلدية بأن تدفع له مقابل ما ورده إلى هذه الأخيرة من لوازم مكتبية، فقضت محكمة قالمة المدنية: « ***حيث إنه بخضوع النزاع الحالي فإن أحد أطراف الدعوى ممثلا في رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا لجماعة إقليمية وهي شخص معنوي من أشخاص القانون، حيث إن المادة 7 من ق.إ.م تسطر مبدأ عاما متعلقا بالنزاع الإداري،..*** » وحيث أن التجديد المذكور يتضمن امتيازا حقيقيا للتقاضي مرتبطا بطبيعة الهيئة وأنه بالفعل فالمادة 7 كانت ولازالت تشكل المبدأ في مجال توزيع الاختصاص الذي لا يمكن أن يتأثر لا بصفة التاجر التي يتمتع بها السيد ج، المادة 3 (من القانون التجاري) ولا بالعمل التجاري بحسب موضوعه الذي قام به هذا التاجر (م 2 ق.ت) ولا بإثبات عقد تجاري بفاتورة مقبولة (م 80 ق.ت) وأنه بعبارة أخرى، يبقى المعيار العضوي المبدأ والمعيار لمبادئ الاستثناء، وبالتالي تعيين التصريح باختصاص الجهة القضائية التابعة للقضاء الإداري للفصل في النزاع... وإحالة القضية إلى مجلس قضاء قالمة الفاصل في القضايا الإدارية للفصل في القضية برمتها.

وجاء في قرار مجلس الدولة فيما يخص المنازعات الرامية إلى بطلان عقد توثيقي ما يلي: « ***إنّ الثابت من الملف أن الدعوى الأصلية كان المدعوون فيها يهدفون إلى إبطال العقد التوثيقي الحامل، رقم 13/114 المؤرخ في 1997/07/14 والمتضمن بيع الوكالة العقارية ما بين البلديات لكل من ن.ح ون.ع قطعة أرضية مخصصة للبناء تقدر مساحتها ب 5266 م^{2}تحت رقم 08.***

حيث ثبت إذًا من طبيعة العقد أنه محرر من طرف موثق خاص ومبرم بين أطراف يخضعون للقانون الخاص، ويبقى هذا العقد غير خاضع لرقابة القضاء الإداري ولا لاختصاصه وإن وجود إدارة عامة في النزاع – المجلس الشعبي البلدي – للسحاولة لا يضر في شيء من طبيعة النزاع إذ يبقى من اختصاص القاضي العادي »[1].

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 013673 مؤرخ في 2005/02/01، قضية ع.م ومن معه ضد المجلس الشعبي البلدي لبلدية السحاولة ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 07، سنة 2007، ص 161.

المبحث الثاني

قاعدة الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

يشترط لانعقاد اختصاص المحاكم الإدارية، إلى جانب ضرورة توافر المعيار العضوي وما يتبعه من معيار موضوعي، أن يستكمل بقاعدة الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، الذي يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تنظم اختصاصات المحاكم الإدارية على أساس جغرافي إقليمي، وعلى أساس موطن تواجد الشخص من مسكن، وإقامة (المطلب الأول). إلا أن المشرع أدخل بعض الاستثناءات الإيجابية على قاعدة الاختصاص المحلي، تعين بواسطتها الجهة القضائية الإدارية – المحاكم الإدارية – (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية

بالنظر إلى الفكرة القائلة إذا كانت قواعد الاختصاص النوعي تتعلق بالنظام العام[1]، فقواعد الاختصاص الإقليمي شرعت من أجل حماية الخصوم، وحماية لحقوقهم الخاصة[2]، وتطبيقا لهذه القاعدة لجأ المشرع الجزائري إلى محاولة تجسيد الفكرة من خلال تطبيقها في تشريعاته الإجرائية، التي أوجدها عن طريق إنشاء مجموعة الغرف الإدارية الموجودة على مستوى المجالس القضائية لما كان يتبع نظام القضاء الموحد، تتمتع باختصاصات محلية حددها قانون الإجراءات المدنية[3] الذي حل محله قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، الذي جاء بعد التغييرات التي طرأت

---

1 – راجع: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 350-381.

2 – راجع: الغوثي بن ملحة، القانون القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 1989، ص 75.

– جازية صاش، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 145.

3 – د. أحمد مسلم، أصول المرافعات، التنظيم القضائي، القاهرة، 1977، ص 862.

على التنظيم القضائي في الجزائر، إذ عرف في سنة 1996 تبني نظام الازدواجية القضائية إلا أنه لم يعرف نظام الازدواجية القانونية فيما يخص الإجراءات، لأن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لم يغير من محتوي لإجراءات الإدارية التي كانت مطبقة من قبل، وأبقى الوضعية على حالها وكأنه لا زال في إطار النظام القديم الذي ينتهج وحدوية القانون والقضاء[1].

ويتجلى ذلك من خلال جل نصوص القانون الجديد، ومنها تنظيم الاختصاص الإقليمي للهيئات القضائية الإدارية – المحاكم الإدارية – حيث ينص في المادة 803 منه على الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في إطارها الإقليمي (الفرع الأول).
وعلى أساس القواعد المنظمة للاختصاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تحديد اختصاص المحاكم الإدارية على أساس إقليمي

استنادا إلى المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، المتضمن كيفيات تطبيق القانون رقم 98-02، نلاحظ أن الإدارة وزعت المحاكم الإدارية بطريقة غير متكافئة، وحددت اختصاصها الإقليمي، استنادا إلى التقسيم الإداري للولاية الواحدة التي يشملها اختصاص محكمة إدارية واحدة في بعض الحالات (أولا)، وفي حالات أخرى مددت الاختصاص للمحاكم الإدارية ليشتمل أكثر من إقليم ولاية واحدة (ثانيا).

أولا – المحاكم الإدارية المختصة بإقليم ولاية واحدة[2]: منح المشرع الجزائري حسب مرسوم تنفيذي رقم 98-356، اختصاص سبعة عشرة (17) محكمة إدارية ذات

---

1 – راجع المواد 803 و37 و38، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- J .LAPANNE JOINVILLE, Contentieux administratif, op. cit, p 70.

2 – بالمقابل كانت تطبق في ظل النظام القضائي الموحد عملية توزيع الاختصاص المحلي للغرف الإدارية كالتالي:
حيث عرفت الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية التي حلت محل محاكم الاستئناف المدنية التي كانت تطبقها فرنسا في الجزائر عدة تطورات منها:
إحداث مجالس قضائية تحتوي على غرف إدارية محلية إذ انطلق المشرع الجزائري في محاولة تغيير الموروث من النظام القضائي الإداري الفرنسي، بموجب الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 1963/06/18، الذي أنشأ =

الاختصاص الإقليمي التي تختص بإقليم إداري لولاية واحدة، وهذه المحاكم الإدارية هي[1]:

1 – المحكمة الإدارية لولاية أدرار: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية أدرار.

2 – المحكمة الإدارية لولاية باتنة: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية باتنة.

3 – المحكمة الإدارية لولاية بجاية: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية بجاية.

4 – المحكمة الإدارية لولاية البويرة: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية البويرة.

5 – المحكمة الإدارية لولاية بومرداس: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية بومرداس.

6 – المحكمة الإدارية لولاية تمنراست: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية تمنراست[2].

=مجلس أعلى تتضمن عدة غرف من بينها غرفة إدارية وهي طريقة جديدة أراد بها المشرع الإداري الخروج من النظام القضائي المزدوج ليخوض في نظام قضائي موحد اتبع فيه طريقة التحويل التالية: – إنشاء المجالس القضائية بالأمر رقم 65–278 المؤرخ في 1965/11/16 حيث نصت مادته الخامسة (5) صراحة على تحويل الاختصاص الذي كان سائدا من قبل أي أثناء الاحتلال الفرنسي، وهو الازدواجية القضائية التي ترتكز على المحاكم الإدارية، في قاعدتها الأولى وإلى اختصاص المجالس القضائية في غرفها الإدارية لتقوم بنفس المهام التي كانت تقوم بها المحاكم الإدارية، وتم في أول الأمر إنشاء ثلاثة مجالس قضائية هي: مجلس قضاء الجزائر، مجلس قضاء قسنطينة، مجلس قضاء وهران تختص بالمنازعات الإدارية جاء به الأمر رقم 65–278 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي،ج.ر، عدد 96، 1965، إلا أن هذا التنظيم عرف تطورا آخرا بصدور مرسوم رقم 107 المؤرخ في 1986/4/29، ج.ر، عدد 18، 1986، المعدل والمتمم للمادة السابعة (7) من قانون الإجراءات المدنية، ثم تم الرفع من عدد الغرف الإدارية، من ثلاثة غرف إدارية كانت موزعة على ثلاثة مجالس قضائية لكل مجلس امتداد بالاختصاص إلى مجالس قضائية أخرى، وتم تعديل العدد ليرفع إلى عشرين (20) غرفة إدارية موزعة على المجالس.

1 – مرسوم تنفيذي رقم 98–356، مؤرخ في 1998/11/14، المتضمن تطبيق القانون رقم 98–02، ج.ر، عدد1998،37.

2 – أ – الغرف الإدارية ذات الاختصاص المحلي لإقليم ولاية واحدة:وهي الغرف الإدارية لمجلس وهران، الغرف الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، قسنطينة، سيدي بلعباس، تيارت، بجاية، جيجل، سكيكدة، تلمسان.

ب – الغرف الإدارية التي يتجاوز اختصاصها الإقليمي دائرة مجلس واحدة وهي:

1 – غرفة تيزي وزو ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء البويرة. =

7 – المحكمة الإدارية لولاية تبسة: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية تبسة.

8 – المحكمة الإدارية لولاية تلمسان: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية تلمسان.

9 – المحكمة الإدارية لولاية تيزي وزو: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية تيزي وزو.

10 – المحكمة الإدارية لولاية الجزائر العاصمة: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية الجزائر العاصمة.

=2 – غرفة مستغانم ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء الشلف.
3 – غرفة البليدة ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء المدية.
4 – غرفة عنابة ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء قالمة.
5 – غرفة أم البواقي ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء تبسة.
6 – غرفة سطيف ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء المسيلة.
7 – غرفة باتنة ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء بسكرة.
8 – غرفة ورقلة ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء تمنراست.
9 – غرفة بشار ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء أدرار.
10 – غرفة سعيدة ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء معسكر.
11 – غرفة الأغواط ويمتد اختصاصها لمجلس قضاء الجلفة.

وفي سنة 1990 أراد المشرع الجزائري أن يطبق النصاب القانوني للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية الذي نص عليه المرسوم رقم 66-161 المؤرخ في 1986/6/8 سالف الذكر، فأقر عدد الغرف كاملا على المجالس القضائية التي كانت تنقصه الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية التالية التي مقراتها في عواصم الولايات التالية: البويرة، الشلف، قالمة، تبسة، مسيلة، بسكرة، تمنراست، أدرار، معسكر، الجلفة، وأصبح عدد الغرف الإدارية واحد وثلاثون (31) غرفة إدارية.

إلا أن هذا الحال لم يدم طويلا وعاد المشرع الجزائري إلى تطبيق التمييز بين اختصاصات المجالس القضائية المختلفة فأنشأ 17 مجلسا قضائيا جديدا دون احتوائها للغرف الإدارية حيث ارتفع عدد المجالس القضائية إلى 40 مجلسا، تنص عليهم المادة الأولى من الأمر رقم 97-11 المؤرخ في 1997/3/19 الذي يتضمن التقسيم القضائي بنصها على: « ***يحدث عبر مجموع التراب الوطني ثمانية وأربعون مجلسا قضائيا تقع مقارته في مدن أدرار، الشلف، الأغواط، أم البواقي، باتنة، بجاية، بسكرة،بشار، البليدة، البويرة، تمنراست، تبسة، تلمسان، تيارت، تيزي وزو، الجزائر، الجلفة، جيجل، سطيف، سعيدة، سكيكدة، سيدي بلعباس، عنابة، قالمة، قسنطينة، المدية، مستغانم، مسيلة، معسكر، ورقلة، وهران، البيض، برج بوعريريج، بومرداس، الطارف، تيسمسيلت، الوادي، خنشلة، سوق أهراس، تيبازة، ميلة، عين الدفلى، غرداية، غليزان، النعامة، إليزي، تندوف*** ». وتقع كل مدينة من المدن المذكورة كمقرات الولايات الإدارية 48 التي جاء بها قانون رقم 48-09 مؤرخ في 1984/4/4 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر، عدد6 لسنة 1984، ص 139.

11 – المحكمة الإدارية لولاية الجلفة: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية الجلفة.

12 – المحكمة الإدارية لولاية جيجل: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية جيجل.

13 – المحكمة الإدارية لولاية سكيكدة: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية سكيكدة.

14 – المحكمة الإدارية لولاية المدية: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية المدية.

15 – المحكمة الإدارية لولاية المسيلة: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية المسيلة.

16 – المحكمة الإدارية لولاية معسكر: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية معسكر.

17 – المحكمة الإدارية لولاية وهران: تختص بالمنازعات الإدارية التي تقع بالإقليم الإداري لولاية وهران.

ثانيا – المحاكم الإدارية المختصة بإقليم ولايتين أو أكثر[1]: توزع المحاكم الإدارية المختصة بإقليم ولايتين حسب الكيفية التالية:

1 – المحكمة الإدارية لولاية الشلف: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية الشلف ويمتد اختصاصها للإقليم الإداري لولاية عين الدفلى.

2 – المحكمة الإدارية لولاية الأغواط: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية الأغواط ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في

---

1 – للمقارنة أكثر نستعرض نص المادة الأولى من الأمر رقم 97–11، ج.ر، عدد 15، 1997، التي تحدد إحداث المجالس القضائية بما يلي: « ***يحدث عبر التراب الوطني 48 مجلسا قضائيا تقع مقراته في مدن إدرار، الشلف، الأغواط، أم البواقي، باتنة، بجاية، بسكرة، بشار، البليدة، البويرة، تمنراست، تبسة، تلمسان، تيارت، تيزي وزو، الجزائر، الجلفة، جيجل، سطيف، سعيدة، سكيكدة، سيدي بلعباس، عنابة، قالمة، قسنطينة، المدية، مستغانم، مسيلة، معسكر، ورقلة، وهران، البيض، برج بوعريريج، بومرداس، الطارف، تيسمسيلت، الوادي، خنشلة، سوق أهراس، تيبازة، ميلة، عين الدفلى، غرداية، غليزان، النعامة، إليزي، تندوف*** ».

الإقليم الإداري لولاية غرداية.

3 – المحكمة الإدارية لولاية أم البواقي: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية أم البواقي ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية خنشلة.

4 – المحكمة الإدارية لولاية بسكرة: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية بسكرة ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية الوادي.

5 – المحكمة الإدارية لولاية بشار: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية بشار ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية تيندوف.

6 – المحكمة الإدارية لولاية البليدة: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية البليدة ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية تيبازة.

7 – المحكمة الإدارية لولاية تيارت: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية تيارت ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية تسمسيلت.

8 – المحكمة الإدارية لولاية سطيف: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية سطيف ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية برج بوعريريج.

9 – المحكمة الإدارية لولاية سيدي بلعباس: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية سيدي بلعباس ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية عين تموشنت.

10 – المحكمة الإدارية لولاية عنابة: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية عنابة ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية الطارف.

11 – المحكمة الإدارية لولاية قالمة: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية قالمة ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية سوق أهراس.

12– المحكمة الإدارية لولاية مستغانم: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية مستغانم ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة أيضا في الإقليم الإداري لولاية غليزان[1].

13 – المحكمة الإدارية لولاية قسنطينة: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية قسنطينة ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية ميلة.

14 – المحكمة الإدارية لولاية ورقلة: وتختص بالمنازعات الإدارية الواقعة بالإقليم الإداري لولاية ورقلة ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية إليزي.

أما المحكمة الإدارية التي لها اختصاص ثلاثي الإقليم الإدارية الولائية، فهي: المحكمة الإدارية لولاية سعيدة: التي تختص بالمنازعات الإدارية الواقعة في الإقليم الإداري لولاية سعيدة ويمتد اختصاصها للمنازعات الإدارية للإقليمين الإداريين التابعين لولايتي البيض والنعامة.

الفرع الثاني

تحديد القواعد المنظمة لاختصاص المحاكم الإدارية

تتحدد القواعد المنظمة للاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية استنادا إلى نص المادة 803 التي أحالته إلى المادتين

---

1 – المرسوم التنفيذي رقم 98–356، المؤرخ في 1998/11/14، المتضمن تطبيق القانون رقم 98–02، ج ر، عدد 37، لسنة 1998.

(37، 38) تعبيرا على اعتماد الموطن أصلا والذي سندرسه طبقا للمادة 37 التي تنص: « ***يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعي عليه، وإن لم يكن له موطن معروف، فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** ».

وتنص المادة 38: « ***في حالة تعدد المدعى عليهم، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم*** ».

يتضح من قراءة المادتين أن المشرع الجزائري اعتمد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية على عنصر الموطن فقط بعدما كان يعتمد على ثلاثة عناصر في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى لسنة 1990[1].

فما هو تعريف الموطن بصفة عامة؟ وما هو تعريفه حسب القانون المدني الجزائري؟

أولا – معنى الموطن بصفة عامة: للموطن عدة معان يتميز بها هي:

1 – فكرة الموطن في ظل القانون الروماني: كان يطلق على الموطن في القانون الروماني كلمة (domicilium) وهي مشتقة من كلمة (domus) ومعناها "السكن"، أو ما يقابله في الفرنسية (Habitation) أي مقر الأسرة.

---

1 – يخضع تنظيم الاختصاص الإقليمي للغرف الإدارية التابعة للمجالس القضائية في ظل النظام القضائي الموحد إلى تطبيق قانون الإجراءات المدنية، استنادا لنص المادة الثامنة منه التي تنص على: « ***يكون الاختصاص للجهة القضائية التي يقع في دائرتها موطن المدعى عليه بالنسبة للدعاوى الخاصة بالأموال المنقولة، ودعاوى الحقوق الشخصية العقارية وكذلك في جميع الدعاوى التي لم ينص فيها على اختصاص محلي خاص، فإن لم يكن للمدعى عليه موطن معروف، يعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع في دائرتها محل إقامته، وإن لم يكن له محل إقامة معروف، فيكون الاختصاص للجهة القضائية الواقع بدائرتها آخر موطن له...*** ».

بالرجوع إلى هذه المادة يتضح لنا أن قواعدها تنص على أن تحديد الاختصاص المحلي للغرف الإدارية التي حلت محلها المحاكم الإدارية يكون مبنيا على أساس موطن المدعي عليه أولا، أو على أساس محل الإقامة ثانيا، أو على أساس آخر موطن له ثالثا.

والموطن بمعنى آخر: هو المكان الذي يستقر فيه الشخص ويتخذه مركز مصالحه.

2 – الموطن في ظل القانون الأنقلو ساكسوني: هو الإقامة الدائمة في مكان معين، والموطن في نظر القانون الإنجليزي مثلا يقوم على تصور حكمي من قبل المشرع، ولذلك يمكن أن يكون موطنا لشخص في مكان ومع ذلك لا يكون هذا المكان هو مقر إقامته[1].

3 – الموطن حسب بعض القوانين الأخرى: للموطن مجموعة من التعاريف تختلف حسب جنسية القانون ويظهر ذلك في التعاريف القانونية التالية:

– يعرف القانون المدني البرتغالي الموطن في المادة 41 بما يلي: « ***موطن المواطن هو المكان الذي تكون فيه إقامته الدائمة*** ».

– والقانون المدني الإسباني يعرفه في المادة 40 بـــ: « ***يكون موطن الشخص في مكان إقامته العادية*** ».

– والقانون المدني الألماني يعرفه في المادة 7 بما يلي: « ***من يقيم في مكان بصفة دائمة يجعل منه موطنه*** ».

– والقانون المدني السويسري يعرف الموطن في المادة 23 بما يلي: « ***يكون موطن الشخص في المكان الذي يقيم فيه بنية الاستقرار*** »[2].

– والقانون المدني البرازيلي يعرف الموطن في مادته 30 بقوله: « ***يكون الموطن المدني للشخص في المكان الذي يجعل فيه إقامته بنية البقاء فيه*** ».

ثانيا – معنى الموطن في ظل القانون المدني الجزائري:

يعرف الموطن طبقا للقانون المدني الجزائري في المادتين 36 و37، والمادة 36 من (قانون رقم 05–10، المؤرخ في 20 يوليو 2005) موطن كل جزائري بأنه: « ***هو المحل الذي يوجد فيه سكناه الرئيسي وعند عدم وجود سكنى يقوم محل الإقامة***

---

1 – د. عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، ج1، ط 10، دار النهضة العربية، 1977، ص 546 وما بعدها.

2 – المرجع نفسه، ص 552.

العادي مقام الموطن، ولا يجوز أن يكون للشخص الواحد أكثر من موطن واحد في الوقت نفسه »[1].

وتنص المادة 37 فيما يخص تعريف الموطن على أساس النشاط: « ***يعتبر المكان الذي يمارس فيه الشخص تجارة، أو حرفة، موطنا خاصا بالنسبة إلى المعاملات المتعلقة بهذه التجارة أو المهنة*** ». يفهم من نص المادتين أن الموطن يقصد به ما يلي:

1 – الموطن هو محل وجود السكن الرئيسي: ومعناه أن الموطن يعرف بمكان وجود السكن الأساسي أو الدائم، الذي قد يكون واحدا من بين مجموعة من السكنات التي يتوفر عليها الشخص.

2 – الموطن هو محل الإقامة العادي: ويستعان بهذا التعبير في حالة عدم وجود سكن قار فيعوض الموطن بمكان الإقامة العادي، والكلمة الأخيرة قد تثير مجموعة من الإشكالات في مدى تحقق اصطلاح محل الإقامة العادي إن كان يحسب بالمدة الزمنية للتأجير، أو الشراء، أو بعملية الاستغلال، والمكوث في المكان والتردد عليه باستمرار.

3 – الموطن على أساس النشاط: في هذه الحالة الموطن يعود على النشاط، وليس على صاحب النشاط، لأن نص المادة واضح في اعتبار مكان ممارسة التجارة، أو الحرفة، موطنا خاصا بالنسبة لما يتعلق بالمعاملات التي ترتبط بالمهنة، أو التجارة، ولا تتعداه إلى غيرها من النشاطات الأخرى أو تعود إلى صاحب النشاط كشخص طبيعي تفرق بينه وبين أعماله.

4 – موطن المدعى عليه كقاعدة للاختصاص الإقليمي: في المواد الإدارية ينعقد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية التي يقع بدائرة اختصاصها موطن الشخص الإداري العام المصدر للتصرف المتنازع فيه، ويقصد به المكان الذي يوجد فيه مركز الإدارة حسب ما جاء في نص المادة 50 فقرة 5 من القانون المدني.

---

1 – قانون رقم 05-10، المؤرخ في 20 يوليو 2005، المتعلق بالقانون المدني.

إلا أن المشرع لم يكتف بذكر موطن المدعى عليه الذي يقع في دائرة اختصاصه الجهة القضائية كقاعدة للاختصاص الإقليمي، بل ربطه بشرط آخر حتى تكتمل صحة القاعدة، وهو موضوع الدعوى القضائية الذي يتناول (الأموال المنقولة)، والحقوق الشخصية العقارية، وجميع الدعاوى التي لم ينص فيها على اختصاص محلي خاص.

5 – محل الإقامة: لدراسة هذا العنصر نبدأ بطرح السؤال التالي: هل يتصور وجود محل إقامة بالنسبة للأشخاص الإدارية العامة؟ فيما يخص بند محل الإقامة قد ينطبق على الأشخاص الطبيعيين، ولا يمكن تصور تمركز قيام الشخص الإداري العام في مكان معين كمقيم لفترة زمنية، ثم يغادر المكان لوجهة يسجل بها. اللهم إلا إذا كانت ظروف استثنائية قد واجهت الشخص الإداري في تواجده بالمركز القار للإدارة، بفعل قوة قاهرة، لأن المتعارف على الأشخاص الإدارية أنها تكون لها مراكز إدارية قارة تعرف بها.

6 – آخر موطن: بالنسبة للأشخاص الإدارية العامة قد يثور تساؤل حول عنصر آخر موطن، متى يمكن أن يتحقق؟

وفي رأينا يتحقق قيام عنصر آخر موطن كأساس لاختصاص القضاء الإداري في حالة تعرض الشخص الإداري إلى الزوال عن طريق الضم أو الاندماج أو التحول من مكان إلى آخر غير معروف، في هذه الحالة قد يعتمد عنصر آخر موطن كأساس لقيام الاختصاص الإقليمي بالنسبة للأشخاص الإدارية من قبل الجهات القضائية المختصة.

ويتحقق هذا في حالة كون الأشخاص الإدارية العامة مدعى عليها، أما في حالة كونها مدعية تجاه أشخاص عادية، فالإشكال يثار بالنسبة لعناصر الاختصاص على أساس المعيار الإقليمي، مثل ما يحدث بالنسبة للأشخاص الإدارية العامة لأنه يظهر سهلا في التطبيق.

وعلى العموم، فالمشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية اكتفى باقتباسين في الاختصاص الإقليمي على بند الموطن فقط، وتغاضى عن الحالتين الأخريين.

المطلب الثاني

استثناءات الاختصاص الإقليمي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

يتميز الاستثناء على قاعدة الموطن المعتمد أصلا كقاعدة عامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لتحديد اختصاص المحاكم الإدارية، كون المشرع التجأ إلى استعمال قواعد أخرى بدلا من قواعد الموطن الذي يعتبر الأصل في قيام الاختصاص المحلي للجهات القضائية – المحاكم الإدارية – التي نصت عليها المادتان 37 و38.

ويظهر الاستثناء في نصوص المواد 39، 40، 41، 804، 805، 806 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي اعتمدت بدل الاختصاص المحلي على أساس الموطن، قواعد أخرى تعتمد على أسس أخرى في تعيين المحاكم الإدارية المختصة (الفرع الأول)، ومحاولة تقييم القاعدة المعتمدة في الاستثناء على القاعدة الأصلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

استثناء القاعدة العامة

أدخل المشرع الجزائري استثناءات على قاعدة الاختصاص الإقليمي وقسم الدعاوى على المحاكم الإدارية استنادا إلى قاعدة مكان النشاط (أولا) أو على قواعد لاعتبارات أخرى (ثانيا).

أولا – اعتماد قاعدة النشاط كأساس للاختصاص الإقليمي:

حسب نص المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أبعد المشرع قاعدة موطن المدعى عليه وأوجب رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية على قاعدة أساس النشاط، وتشتمل هذه القاعدة على مجموعة الدعاوى الإدارية وهي:

1 – الدعاوى المتعلقة بفرض الضرائب أو الرسوم: تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان فرض الضريبة والرسم.

2 – **الدعاوى المتعلقة بمادة الأشغال العمومية:** تختص المحاكم الإدارية بالفصل فيها عندما يقع مكان تنفيذ الأشغال في الإقليم الإداري لاختصاصها.

3 – **الدعاوى المتعلقة بمادة العقود الإدارية مهما تكن طبيعتها:** تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.

4 – **الدعاوى المتعلقة بمادة منازعات الموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية:** تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان صدور قرار التعيين[1].

5 – **الدعاوى المتعلقة بمادة منازعات الخدمات الطبية:** تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان تقديم الخدمات.

6 – **الدعاوى المتعلقة بمادة التوريدات:** تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما به.

7 – **الدعاوى المتعلقة بمادة الأشغال:** تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما فيه.

8 – **الدعاوى المتعلقة بمادة تأجير الخدمات الفنية:** تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما فيه.

9 – **الدعاوى المتعلقة بمادة تأجير الخدمات الصناعية:** تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما فيه.

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 200312، المؤرخ في 2003/05/20، قضية بين سيد ب. أحمد ضد بلدية إليزي (حول التعيين في الوظائف العمومية)، قدمه العروسي عبد الوهاب، مجلة مجلس الدولة، ع 5، سنة 2004، ص 16 وما بعدها.

10 – الدعاوى المتعلقة بمادة تعويض الضرر الناجم عن جناية: تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.

11 – الدعاوى المتعلقة بمادة تعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة: تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.

12 – الدعاوى المتعلقة بمادة تعويض الضرر الناجم عن فعل تقصيري: تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.

13 – الدعاوى المتعلقة بمادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية: تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية التي أصدرت تلك الأحكام موضوع الإشكال.

ثانيا – اختصاص المحاكم الإدارية على قواعد أخرى (م 39، 40، 805):

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في منازعات على أساس اختصاص إقليمي يبنى على قواعد مختلفة حسب الدعاوى الإدارية التي نوردها كالتالي:

1 – الدعاوى المتعلقة بمادة مصاريف التقاضي: تختص بها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان المحكمة التي فصلت في الدعوى الأصلية.

2 – الدعاوى المتعلقة بمادة منازعات أجور المساعدين القضائيين: تختص بها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان المحكمة التي فصلت في الدعوى الأصلية.

3 – الدعاوى المتعلقة بالضمان: تختص بها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان تقديم الطلب الأصلي.

4 – الدعاوى المتعلقة بالاستعجال: تختص بها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان وقوع الإشكال.

5 – الدعاوى المتعلقة بالتدابير المطلوبة استعجاليا: تختص بها المحاكم الإدارية التي يقع في الإقليم الإداري لاختصاصها مكان التدابير المطلوبة.

6 – الدعاوى المرفوعة من الأجانب: تختص بها المحاكم الإدارية التي تقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الالتزامات التي تعاقد عليها في الجزائر مع جزائري الذي قد يكون إدارة عامة، أو شخص من الأشخاص الإدارية العامة.

7 – الدعاوى المتعلقة بالطلبات الإضافية: تختص بها المحاكم الإدارية المختصة إقليميا بالنظر في الطلبات الأصلية.

8 – الدعاوى المتعلقة بالمعارضة: تختص بها المحاكم الإدارية المختصة إقليميا بالنظر في الطلبات الأصلية.

9 – الدعاوى المتعلقة بالمقابلة: تختص بها المحاكم الإدارية المختصة إقليميا بالنظر في الطلبات الأصلية.

الفرع الثاني

تقييم الاستثناء

يتضح من التقديم السابق أن المشرع الجزائري قسم الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة إلى مجالين.

أولا: مجال تحديد الاختصاص الإقليمي على قاعدة مكان إصدار القرارات أو الأعمال الإدارية

ثانيا: مجال تحديد الاختصاص الإقليمي على قاعدة مكان إبرام العقود الإدارية أو تنفيذها

أولا – الاختصاص على أساس قاعدة مكان إصدار القرارات الإدارية أو القضائية:

يشتمل هذا المجال على ثلاثة أنواع من القرارات، نوعين إداريين ونوع واحد قضائي، أما النوع الإداري، فهو المعبر عنه مثلا بما يلي:

1 – القرارات الإدارية الصادرة من المصالح الإدارية للضرائب: عندما تصدر قراراتها بفرض الضريبة أو الرسم تكون مولدة في بعض الحالات لنزاعات حول

مسألة قانونية تتعلق بتحديد وتغطية الضريبة من جهة، والبحث والتحقيق في المخالفات من جهة أخرى[1].

وتحقيقا للعدالة الضريبية تنص التشريعات على حق المكلف بالضريبة[2]، الطعن ضد قرارات الفرض من ناحية صحتها إذا ما شعر أنه ضحية لسوء تقدير وعائها (أ)، أو في سوء تطبيق القوانين المتبعة لتحصيل الضريبة أو تفسيرها (ب).

أ – منازعات الوعاء الضريبي: ترفع منازعات الوعاء الضريبي التي قد تثور ضد القرارات الإدارية التي أساءت التقدير المباشر، أو الجغرافي لفرض الضريبة وذلك أمام المحكمة الإدارية التي وقع في إقليمها الإداري إصدار القرار بالتقدير للوعاء الضريبي.

ب – منازعات التحصيل الضريبي: تلجأ إدارة الضرائب قصد تحصيل الجباية إلى استعمال سلطاتها الإدارية العامة المعبر عنها بالقرارات الإدارية، التي قد تمس حقوق الأشخاص المكلفين بالضريبة[3]، مما يؤدي بالشخص المتضرر من القرار لرفع دعوى قضائية إدارية أمام المحكمة الإدارية[4] التي يقع في مجال اختصاصها الإقليمي تحصيل الضريبة.

2 – قرارات التعيين: بالنسبة للمنازعات التي تثور حول علاقات العمل التي يكون أطرافها الموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين من جهة

---

1 – عزيزة أمزيان، المنازعات الجبائية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 7.

2 – حسين فريجة، الإجراءات الإدارية والقضائية لمنازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، مطبعة دحلب، 1994، ص 28.

3 – محفوظ برحماني، الإطار القانوني والتنظيمي للضريبة العقارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007، ص 258.

4 – راجع حسين طاهري، منازعات الضريبة، دار الخلدونية، 2005، ص 18.

– مجلس الدولة، قرار رقم 7451، مؤرخ في 15 /2003/04، قضية ب.س ضد م.ض، وهران، مجلس الدولة، عدد4، سنة 2003، ص 93 وما يليها.

– تشير المادة 8 من ق.إ.م فقرة 10 للاختصاص الإقليمي بما يلي: « ... ***وفي الدعاوي المتعلقة بفرض الضريبة والرسوم أمام الجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسوم*** ». وفي ق.إ.م.إ نصت المادة 2/804 على الاختصاص نفسه بالتعبير التالي: « ***في مادة الضرائب، أو الرسوم، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم*** ».

(أ) والمؤسسات العمومية الإدارية من جهة أخرى (ب)، يعود الاختصاص المحلي إلى المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها الإقليمي مكان صدور التعيين.

أ – **الأشخاص المخاطبون بقرارات التعيين:** لم يفرق المشرع بين الموظفين العاملين وأعوان الدولة، والعمال، وأضفى عليهم صفة شخص واحد وهو الموظف العام الإداري الذي يشمله بالتنظيم، القانون الإداري، وبالاختصاص في فض نزاعاته، القضاء الإداري.

والطرح المتمثل في اعتماد مكان التعيين هو بمثابة مكان لرفع الدعوى القضائية الإدارية هو نوع من اللاعدل في تحديد المحكمة الإدارية التي يؤول إليها الاختصاص، مثلا في حالة تعيين شخص في إقليم ولاية إدارية ما، عن طريق قرار إداري، وتم نقل الشخص إلى إقليم إداري لولاية أخرى يعود الاختصاص فيها لمحكمة إدارية محلية.

فكيف يعقل أن ترفع الدعوى الإدارية أمام محكمة الإقليم الإداري للولاية التي تم فيها التعيين من مديرية من المديريات الواقعة في إقليم المحكمة الإدارية الأولى؟

وكان من الأفضل أن يأخذ المشرع بمكان وقوع الإشكال الذي أدى إلى نشوب النزاع بين الموظف والإدارة مصدرة القرار، ويتم اتخاذه كأساس للاختصاص الإقليمي بدلا من مكان التعيين.

ومن جهة أخرى، جاء نص المادة في الجزء الخاص بالمنازعات عاما، ومضفية لصفة التقاضي الواحدة على مجموع كل الأشخاص الذين لهم علاقة عمل ربما بعقود قصيرة المدى، مثلهم مثل الموظفين[1] وهو نوع من عدم التوازن في استخدام القاعدة القانونية بالتوسيع أو التضييق للاختصاص.

---

1 – راجع: د. حمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة تيزي وزو، 1993/1992، ص 97.

– فريد رناي، حماية حقوق الموظف العام في النظام القانوني للوظيف العمومي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2004، ص 24.

– د. سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبقا للأمر رقم 66–133، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 22.

ب – المؤسسات العمومية الإدارية: نلاحظ في هذا البند أن المشرع اقتصر على شخص المؤسسة العمومية الإدارية للتعبير بها عن كل الأشخاص الإدارية العامة التي تكون المعيار العضوي في ظل الاختصاص لهيئات القضاء الإداري والتي نصت عليهم المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

والمادة 9 من قانون مجلس الدولة، وهو تعبير في غير محله لأنه قام بدمج مجموعة كبيرة من الأشخاص الإدارية لكل شخص نظامه القانوني الخاص، وعبر عليهم باصطلاح شخص إداري واحد، له خصوصيات تختلف كل الاختلاف عن خصوصيات الأشخاص الإدارية الأخرى، وهو ما يؤثر سلبا على مدى معرفة مكان التعيين الذي يبنى عليه الاختصاص الإقليمي لمحكمة إدارية ما، حول نزاع ينصب على قرار، ربما كان التعيين فيه في مكان وتابع لمؤسسة إدارية ما وانتقل إلى شخص إداري آخر وفي مكان بعيد عن مكان التعيين، وقد تنطبق هذه الدراسة على القرارات القضائية التي تلقى لدى محاولة تنفيذها إشكالات تؤدي إلى رفع دعاوى إدارية ضدها.

ثانيا – الاختصاص الإقليمي على أساس قاعدة إبرام وتنفيذ العقود الإدارية:

يعود الاختصاص في النزاعات المتعلقة بالعقود المنصبة على الأشغال العمومية والتوريدات وكذا الصفقات العمومية بجميع أنواعها.

إمّا إلى اختصاص مكان تنفيذ الأشغال العمومية والذي سندرسه في النقطة الأولى، أو إلى اختصاص مكان إبرام الاتفاق والذي نتعرض إليه في النقطة الثانية.

1 – الاختصاص الإقليمي على أساس مكان التنفيذ: إن الاعتماد على معيار مكان التنفيذ وإحلاله مكان معيار الموطن، وإن كان يسهل مهمة القاضي الإداري في معاينة الوقائع[1]، إلا أنه أقل دقة من المعيار الذي كان معتمدا قبل الاستقلال[2]، والذي كان يعمل به لتحديد جهة الاختصاص على مكان الواقعة المولدة للضرر، لأن تنفيذ

1 – جازية صاش، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 148.

2 - M.B.YAGLA. Op.cit. p 148.
- CHRISTIAN GABOLDE, Traité pratique de la procédure des tribunaux administratifs, paris Dalloz, 2ème édition, 1974, p37.

الأشغال العمومية قد يمتد إلى منطقة جغرافية واسعة ويمس دائرة اختصاص محكمتين أو أكثر، ويتعين حينئذ تفسير مكان التنفيذ تفسيرا ضيقا للتمكن من مطابقته مع المكان الذي حدثت فيه الواقعة المولدة للضرر[1].

وتعقيبنا على هذا الطرح يكون موجها في ملاحظة تخص المقصود من اصطلاح مكان التنفيذ كمعيار إقليمي يعتمد في تحديد مجال اختصاص المحاكم الإدارية (أ)، وفي ملاحظة ثانية تكون تجاه اعتبار مكان الواقعة المولدة للضرر كمعيار مفضل لاختصاص القضاء الإداري (ب)[2].

أ – **الملاحظة الأولى:** وهي مكان التنفيذ: إن مكان التنفيذ الذي يخص الأشغال العمومية أو بصورة عامة تنفيذ موضوعات العقود التي تكون الإدارة طرفا فيها، يمكن الملاحظة عليها بأنها وبنظرة عامة فإتباع تحديد الاختصاص على أساس مكان التنفيذ هو إجراء سهل نوعا ما بالنسبة للشخص الذي يريد منازعة الإدارة في شأن يخص تنفيذ الأشغال العقدية.

فتظهر أمامه القاعدة سهلة وميسورة الممارسة في تحديد المكان الجغرافي الذي تتم على إقليمه ممارسة تنفيذ النشاط، ومنه تتضح الجهة القضائية الإدارية التي يعود إليها الاختصاص بالفصل في النزاع على أساس مكان التنفيذ، وقد يكون مكان التنفيذ غير واضح المعالم لأن التنفيذ يقع في مكان متداخل بين الحدود الجغرافية بين أقاليم المحاكم الإدارية التي يتوزع حسبها اختصاص القضاء الإداري، مما يصعب على المعني بالمنازعة عملية تحديد الاختصاص المحلي، وبالخصوص لما تكون محاذية أو مجانبة للرسم الحدودي فيما بين البلديات، أو الولايات.

ب – **الملاحظة الثانية:** وتتعلق بمكان الواقعة المولدة للضرر: إن اعتبار مكان الواقعة المولدة للضرر بمثابة معيار لتحديد الاختصاص المحلي للقضاء الإداري، هو تصرف ذو نظرة ضيقة قد تؤدي إلى استحالة العمل بها من قبل المتقاضين لما تكون

1 – أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 148.

2 – المرجع نفسه، ص 149.

الوقائع المحدثة للأضرار ارتكبت في أمكنة معينة ومرتبطة بتنفيذ أشغال تابعة للاختصاص الإقليمي لبلدية، أو ولاية ليس فيها تداخل في رسم الحدود.

لكن في المقابل قد تحدث الأضرار في مواقع، مثل ملكية الشخص الذي يريد منازعة الإدارة العامة التي تكون مرتبطة بتنفيذ أشغال عمومية تقع على موقع جغرافي يمتد بين إقليمين ترابيين تابعين إلى اختصاص ولايتين، مما يؤدي إلى إثارة البحث في مدى تحديد اختصاص القضاء الإداري الذي ربطته مثل هذه النظرة الفكرية على أساس مكان وقوع الحادثة المضرة التي أصبح مكلفا في وسائل الإثبات التي تعتمد في تحديد المكان.

2 – الاختصاص الإقليمي على أساس مكان إبرام الاتفاق: إن المنازعات الإدارية التي تكون منصبة على التوريدات والأشغال وأجور العمال يعود الاختصاص بها للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو التوقيع.

إن منح الاختصاص على أساس مكان الإبرام هو بمثابة فتح مجال ثان لإمكانية الاختصاص، مما قد يثير التنازع في الاختصاص كملاحظة أولى، وتكثيف الاختصاص على جهة قضائية على حساب أخرى في ملاحظة ثانية.

أ – الملاحظة الأولى: تخص إمكانية التنازع في الاختصاص على مكان التنفيذ مع مكان الاتفاق أو التوقيع ويظهر مثل هذا التنازع عندما يلجأ أحد أطراف النزاع إلى رفع الدعوى الإدارية باعتماد أساس إقليمي بين أحد الأساسين، فيلجأ المدعى عليه إلى محاولة إبطال الدعوى القضائية بالاعتماد على حجية ضرورة اللجوء إلى الهيئة القضائية التي يعود الاختصاص فيها إلى مكان إبرام العقد الذي يتم تنفيذه بعيدا عن مكان الإبرام، وبالخصوص لما يكون النزاع ذو علاقة بأشخاص قد لحقتهم أضرارًا، وهم يقطنون مكان تنفيذ العقد الذي يكون في جنوب البلاد، ومكان إبرامه قد تم في الجزائر العاصمة مثلا، عندها تتولد عنه مجموعة من المشاكل المعيقة للأشخاص الذين يريدون منازعة الإدارة في عقودها أو بسببها.

ب – الملاحظة الثانية: هي توليد ضغوط على محاكم إدارية معينة دون أخري، ويظهر ذلك من خلال تركيز الإدارات العمومية في أماكن معينة مثل عاصمة البلاد، مما يعرض الجهات القضائية المتواجدة على إقليمها إلى تحمل أعباء مهام الفصل في نزاعات متراكمة لنشاطات الإدارة العامة التي تكون في امتداد موزع التنفيذ على كل أقاليم الولايات الجزائرية، إلا أن الاختصاص بفض نزاعاتها تكون ممركزة في عاصمة البلاد. فيؤدي إلى كبح اتساع لامركزية عملية اختصاص القضاء الإداري، التي من المفروض أن تواكب الانتشار والوجود اللامركزي لهيئات القضاء العادي، التي تتوزع على مستوى كل الأقاليم الإدارية للولايات، والتي لا نلاحظ عليها مثل الخلط في الاختصاص الذي يتبعه المشرع لدى تقنينه لقاعدة الاختصاصات القضائية الإدارية.

الفصل الثاني

اختصاص المحاكم الإدارية بالدعاوي الإدارية

تنص المادة الأولى من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على ما يلي: « ***تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية*** »[1].

يفهم من النص أن المحاكم الإدارية عبارة عن جهات قضائية. والمعنى من كلمة جهة يبقى غير واضح لأن نية المشرع قد تشعبت في محاولة إعطاء تعريف واضح وبين للمحاكم الإدارية. وكان من المفروض أن يعرفها بأنها هيئات قضائية. فالمعنى فيه يكون معبرا على وجود تنظيم ما يختص بالنظر والفصل في أنواع معينة من القضايا الإدارية.

باعتبار المحاكم الإدارية جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية يتضح أن القصد من إنشاء المحاكم الإدارية حسب تعبير المادة الأولى - المذكورة سالفا – كجهات قضائية للقانون العام، هي عبارة عامة لا تؤدي المغزى المطلوب، لأنها لم توضح الدور الذي يناط بالمحاكم الإدارية وعلاقتها بالقانون الخاص، وما دام المفهوم يحيلنا إلى تطبيق قانون الإجراءات المدنية، حسب المادة الثانية التي نصت على وجوب إخضاع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي الذي جعل المحاكم الإدارية ذات اختصاص مطلق والنظر في كل النزاعات الإدارية، وبالاستناد إلى المعيار العضوي كأساس للاختصاص، ما عدا تلك المنازعات المخصصة لاختصاص مجلس الدولة[2].

---

1 – المادة الأولى من القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية ج.ر، عدد37، لسنة 1998 .

2 – المادة 800 من ق.إ.م.إ عوضت الفقرة الأولى من المادة 7 ق.إ.م، التي كانت تنص : « ***تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها...*** » والتعبير الجديد جاء بالصياغة التالية: « ***المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا،...*** ».

إلا أن المشرع الذي كان قد أطلق مجال اختصاص المحاكم الإدارية شبه الكامل بالاعتماد على المعيار العضوي، عاد من جهة أخرى ليحدد مجال اختصاصها بإتباعه المعيار الموضوعي الذي عدد مواضيع الدعاوي الإدارية[1] التي تخضع لاختصاص المحاكم الإدارية تحت عنوان فحص المشروعية (المبحث الأول)، وأنواع أخرى من الدعاوي تختص بمعالجة مواضيع القضاء الكامل وقضايا أخرى (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الاختصاص بدعاوى المشروعية

منحت المحاكم الإدارية صلاحية الفصل في المنازعات الإدارية التي تنصب مواضعها على القرارات الإدارية الصادرة من الولايات، والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولايات[2]، أو القرارات الصادرة من البلديات، والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، أو القرارات الصادرة من المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية[3]. ويكون التمكين بالاختصاص للمحاكم الإدارية إما منصبا على مراقبة تلك القرارات الإدارية بالإلغاء متى حركت بصددها دعاوى الإلغاء (المطلب الأول)، أو يكون منصبا على المكنة بالفصل في الموضوع بالتفسير وفحص مشروعيته للقرارات الصادرة من الأشخاص الإدارية على المستوى اللامركزي (المطلب الثاني).

---

1 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 8.

2 – كانت تختص بها الغرف الإدارية الجهوية حسب نص المادة 2/7 من ق.إ.م التي كانت تنص: « ***تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار وورقلة التي يحدد اختصاصها عن طريق التنظيم- الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات***

– الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها ... ».

3 – إلا أن هذا التقسيم الثاني لقرارات الهيئات المحلية لم يتبع في ق.إ.م والإدارية الحديث الذي يظهر من خلال تفحص المادة 801 منه حيث جاء التعبير عاما وغير مقسم لدرجات هيئات القضاء الإداري التي كانت مقسمة إلى ثلاث جهات تقابلها ثلاث مستويات إدارية.

المطلب الأول

الاختصاص بدعاوى الإلغاء

من بين المجالات التي يكتمل بها قيام اختصاص المحاكم الإدارية، اختصاصها بدعوى الإلغاء، التي تعرف بأنها تلك الدعوى التي تحرك أمام هيئة قضائية إدارية وتستهدف إلغاء القرار الإداري النافذ[1]، والمخالف للقاعدة القانونية[2]، وعليه فالمتضرر من القرار هو الذي يطلب من المحكمة الإدارية القيام بمراقبة مدى مشروعية قرار الإدارة الصادر بإرادتها المنفردة، والحكم بإلغائه كليا أو جزئيا. وبذلك تستهدف دعوى الإلغاء غاية مثلى في تحقيق احترام مبدأ المشروعية[3]، وحماية الصالح العام، وضمان حقوق الأفراد، وحرياتهم من تعسف الإدارة، بالإضافة إلى الدفاع عن المصلحة الذاتية للطاعن[4].

ولقبول دعوى الإلغاء لا بد أن تتوافر فيها بالدرجة الأولى أربعة شروط هي: شروط متعلقة برافع الدعوى، وشروط متعلقة بالمواعيد، وشروط متعلقة بالإجراءات، وشروط متعلقة بعدم وجود دعوى موازية، وتسمى الشروط الشكلية (الفرع الأول). وبدرجة ثانية لا بد أن تبنى دعوى الإلغاء على أسباب يستطيع الطاعن الاستناد إليها للحصول على إلغاء القرار الإداري المعيب، وبمعنى آخر أن تتوافر العيوب التي تصيب القرار الإداري، وتجعله غير شرعي مما يؤدي إلى الحكم بإلغائه[5].

وتتمثل هذه الشروط في عيب الاختصاص، وعيب السبب، وعيب الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف بالسلطة وتسمى الشروط الموضوعية (الفرع الثاني).

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 008041 مؤرخ في 2003/03/18، قضية خ.ب ضد مدير القطاع الصحي بالمسيلة، مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص 183 وما بعدها

2 - A. DE LAUBADERE, Traité élémentaire de droit administratif, éd, 1957, p.1119.
- J.M. AUBY et R.DRAGO, Traité de contentieux administratif, Paris, 1962, T.11, p.1078.

3 - G.VEDEL et DELVOLVE, Droit administratif, Paris, R.V.F, 1980 p.374.
- J. RIVERO, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1986, n°4, p. 255.

4 – د. علي محمود العيسي، القضاء الإداري، دار وائل للنشر، 1999، ص 168.

5 – راجع: أحمد العزيزي، قضاء الإلغاء في الأردن، ط1، عمان، 1979، ص 215.
– د. محمد العيادي، قضاء الإلغاء، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1994، ص 129.

الفرع الأول

الاختصاص بفحص الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء

حتى تقبل الدعوى الإدارية لا بد من التحقق بوجود الشروط الشكلية الواجب توافرها لقبول دعوى الإلغاء، والتي يقصد بها مجموعة الشروط الواجب توافرها في الدعوى الإدارية حتى تكون مقبولة أمام المحكمة الإدارية، للنظر في القرارات الإدارية غير المشروعة قصد إلغائها، وتتلخص هذه الشروط في:

- الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى (أولا).
- وشرطي الميعاد وتقديم العريضة (ثانيا).

أولا – الاختصاص بمعاينة الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى الإدارية:

يعني بالشروط المتعلقة برافع الدعوى تلك الشروط التي يشترطها القانون[1]، ويتثبت من وجودها وصحتها قاضي الاختصاص حتى تقبل الدعوى الإدارية، وهي الأهلية، والصفة والمصلحة.

1 – الأهلية:

يقصد بأهلية التقاضي المكنة أو القدرة على مباشرة دعوى، وفي ذلك كانت تنص المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية على ما يلي: « ***لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزًا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك، ويقرّر القاضي من تلقاء نفسه انعدام الصفة أو الأهلية كما يقرّر من تلقاء نفسه عدم وجود إذن برفع الدعوى إذا كان هذا الإذن لازما*** ».

وتعرف المادة 40 من القانون المدني الأهلية بما يلي: « ***كل شخص بلغ سن الرشد متمتع بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية وسن الرشد تسع عشرة (19) سنة كاملة*** ».

1 – راجع، رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، د،م،ج، الجزائر، 1998، ص 1 وما بعدها.

وتعرّف المادة 49 من القانون المدني الشخص الاعتباري بما يلي: « ***الأشخاص الاعتبارية هي:***

- ***الدولة.***
- ***الولاية.***
- ***البلدية.***
- ***المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.***
- ***الشركات المدنية والتجارية.***
- ***الجمعيات والمؤسسات.***
- ***الوقف.***
- ***كل مجموعة من الأشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية*** ».

في هذا السياق تنص المادة 5 من القانون المدني على ما يلي: « ***يتمتّع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كانت منها ملازمة لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرّرها القانون.***

- ***يكون لها خصوصًا.***
- ***ذمة مالية.***
- ***أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرّرها القانون.***
- ***موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها... لها حق التقاضي*** ».

شروط الأهلية:

بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، تشترط المادة 40 من القانون المدني عدّة شروط حتى تكمل الأهلية وهي:

أ – **أن يكون الشخص بالغًا سن الرّشد،** وهو 19 سنة كاملة، معنى ذلك أنّ الشخص الذي تمنح له ممارسة الحقوق المدنية ومن بينها صور التقاضي، لا بد أن يبلغ من العمر 19 سنة كاملة، فهل لا يقدر الأشخاص ما دون هذا السن رفع دعاوى قضائية

إدارية بأنفسهم؟ أم عليهم أن يكونوا ممثّلين من قبل أشخاص آخرين؟[1]

إذًا فالأشخاص دون سن 19 سنة كاملة فصّلت في شأنهم المادة 25 من القانون المدني بنصّها التالي: « ***تبدأ شخصية الإنسان بتمام ولادته حيًا، وتنتهي بموته على أن الجنين يتمتّع بالحقوق التي يحددها القانون بشرط أن يولد حيًا*** ».

من بين الحقوق التي منحت للقاصر حق التقاضي، لكن كيف يمارسه؟

حسب القانون المدني لا يتمتّع القاصر بأهلية التقاضي طبقًا للمواد 42، 43، 44، فالمادة 42 تنص على أن: « ***لا يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقد التمييز لصغر في السن*** ».

وتنص المادة 43 « ***كل من بلغ سن التّمييز ولم يبلغ سن الرشد... يكون ناقص الأهلية وفقًا لما يقرّره القانون*** ».

إذًا وعلى هذا الأساس فالأشخاص الذين هم تحت سن 19 سنة كاملة لا يحق لهم ممارسة حقوقهم المدنية ومن بينها حق التقاضي لنقص في أهليتهم، ويخضعون – حسب الأحوال – للولاية، والوصاية، أو القوامة، وفقًا للقواعد المقرّرة قانونًا[2].

ب – أمّا بالنّسبة لأهلية التقاضي للشّخص الإداري العام: فتمنح أهلية التقاضي كنتيجة لتمتع الشّخص الإداري بشخصيته المعنوية العامة، التي تمكّنه القيام برفع الدّعوى القضائية كمدعٍ، ومدعى عليه لما تحرك الدّعوى ضده.

ونظرًا لعدم قدرة الشّخص المعنوي العام على القيام بالعملية القضائية مباشرة، توكل إلى ممثّلين عنه مثل الوزير كنائب عن الوزارة، والمدير العام كنائب وممثل

---

1 – المادة 64 من ق.إ.م.إ تنص على: « ***حالات بطلان العقود غير القضائية والإجراءات من حيث موضوعها فحددت على سبيل الحصر فيما يلي: 1 – انعدام الأهلية للخصوم، 2 – انعدام الأهلية أو التعويض للممثل الطبيعي أو المعنوي*** ».

– المادة 65 من ق.إ.م.إ تنص: « ***يشترط فيها تلقائيا انعدام الأهلية ويجوز له أن يثير تلقائيا وانعدام التعويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي*** ».

2 – المادة 44 من القانون المدني.

للمؤسسة العامة... الخ[1][2]، وتمنح من جهة أخرى أهلية التقاضي إلى الشّخص الإداري العام فرص وإمكانية رفع الدعوى لأشخاص آخرين ضد الإدارة العامة، قصد منازعة قراراتها والمطالبة بإلغاء، أو تحميلها مسؤوليات ما قامت به من أخطاء.

بالنّسبة للأشخاص المعنوية الخاصة، هل لهذه الفئة من الأشخاص أهلية التقاضي؟

نعم للشخص المعنوي الخاص أهلية التقاضي أمام القضاء الإداري إذا كان في درجة مدعٍ، وتتحقق إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري، لمّا تكون مخاطبة من قبل الأشخاص الإدارية العامة بقرارات إدارية أو أي عمل آخر صادر من هذه الهيئات يكون قابلاً للمراقبة من قبل القضاء الإداري، وهنا لا يثار أي إشكال.

أمّا الإشكال، فيثور لمّا تكون مدعى عليها، فهل تكون الأشخاص المعنوية الخاصة مؤهّلة لأنّ تكون من ضمن اختصاص القضاء الإداري؟

إذا كنّا أمام قرارات صادرة من الأشخاص الخاصة، وكانت قوانينها الخاصة مثل قانون الجمعيات السياسية تنص على خضوع منازعاتها للقضاء الإداري، فما هو الأساس في ذلك؟.

في رأيي ما دامت مثل هذه الأشخاص تخضع في إنشائها، وتنظيمها، وتسييرها، إلى مجموعة قواعد القانون الخاص، فأعمالها ومنها القرارات الخاصة بها لا تكون خاضعة في تكوينها إلى نصوص قواعد القانون الإداري، وعليه لا يجوز إخضاع بعض نشاطاتها لاختصاص القضاء الإداري الذي يختص بفحص قواعد القانون الإداري، وخاصة لما

---

1 – قرار مجلس الدولة، ملف رقم 021929 بتاريخ 2006/2/22، قضية (س) طالبة ضد المستشفى الجامعي، مجلة مجلس الدولة، عدد 8 لسنة 2006، حيث جاء فيه: « ***مدير كلية الطب غير مؤهل لتمثيل الإدارة الجامعية أمام القضاء، لأن الكلية ليست لها شخصية معنوية وإنّما يمثّل الجامعة رئيسها بصفتها مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية*** ».

2 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، مرجع سابق، ص 167 وما بعدها.

– راجع: قانون الجمعيات السياسية، ج.ر، رقم 37، لسنة 1989.

– قانون الجمعيات السياسية، ج.ر، رقم 53، لسنة 1990.

يكون القرار الصادر من شخص معنوي خاص كان قد استعمل في جميع مراحل تكوين قراره مجموعة من القواعد التي لا تخرج عن قواعد القانون الخاص...

فكيف يمكن إخضاع منازعات الجمعيات السياسية – مثلاً – للقضاء الإداري؟

فالنّزاع الداخلي الذي نشب بين جماعة من أعضاء حزب الإصلاح، ضد رئيسهم والذين معه، وقضية السيد بن فليس مع جبهة التحرير الوطني، وغير ذلك من الأمثلة التي اختص بها مجلس الدولة، أمام الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا قبل التغيير.

2 – الصفة:

بغض النّظر عن الخلافات الفقهية حول تحديد ماهية الصفة وعلاقتها بالمصلحة، فالصّفة أن يكون للمدّعي حق المطالبة بالحق، أو نائب عن صاحبه، أو وكيل له، وبصفة عامة يكون بمثابة ممثل قانوني، ولا تقبل الدّعوى إلاّ إذا كان المدّعي يدعي حقا، أو مركزًا قانونيًا لنفسه[1].

على العموم تعتبر الصفة جزءًا من المصلحة في التقاضي، ويكون صاحب الصفة في الدّعوى هو صاحب المصلحة ذاتها[2].

في هذا قرر مجلس الدولة ما يلي: « ***تستفيد فئة المجاهدين وذوي حقوق الشهداء من امتيازات استثنائية طبقًا للقانون الذي تخوّل لهم بهذه الصفة الحق في الجمع بين ممارسة وظيفة عمومية والاستفادة بأراض فلاحية*** »[3]،[4].

3 – المصلحة: وهي الفائدة التي يجنيها محرك الدعوى الإدارية بالإلغاء من وراء مباشرة دعواه، وللمصلحة عدة خصائص هي:

---

1 – المادة 13 من ق .إ.م.إ تنص : « ***لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون، يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه*** ».

2 – راجع: د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 156.

– د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2000، ص 145.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 020195 بتاريخ 2005/11/15 قضية أحمد شيب ضد والي ولاية وهران، مجلة مجلس الدولة، العدد 8 لسنة 2006، ص 217.

4 – مجلس الدولة، ملف رقم 013334 بتاريخ 2003/5/6 قضية وزير المالية، المديرية العامة للأملاك الوطنية ضد خ.ر ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 4 لسنة 2003 حيث نص القرار: « ***... مديري أملاك الدولة ومديري الأملاك العقارية بالولايات يتمتّعون بصفة التقاضي*** ».

أ – **المصلحة الشخصية لرافع الدعوى:** يجب أن تتوفر المصلحة الشخصية في رافع دعوى الإلغاء وأن تكون مباشرة[1]، أي أن يكون في حالة قانونية، تبين بأن القرار الإداري قد أثر فيه تأثيرا مباشرا[2]. من خلاله يتم الربط بين القرار المراد إلغاؤه والشخص الذي يسعى إلى ذلك عن طريق الدعوى الإدارية[3]، ومن ثم لا يجوز قبول دعوى الإلغاء التي ترفع من شخص لا تتوفر فيه المصلحة الشخصية المباشرة في القرار المراد إلغاؤه[4].

ب – **أن تكون المصلحة الشخصية قائمة أو محتملة[5]:** يقصد بها أن تكون متوفرة، ومتواجدة، وحاضرة، أثناء رفع الدعوى الإدارية بالإلغاء، وإلا رفضت الدعوى شكلاً من قبل الهيئة القضائية صاحبة الاختصاص في فحص البنود الشكلية لدعوى الإلغاء.

لكن بالمقابل نتساءل حول مدة مواكبة هذه الخصيصة المتمثلة في المصلحة والمرتبطة بخصوصيات دعوى الإلغاء من يوم التحريك، وحتى الفصل؟.

وحول الإجابة نستعرض ما كتب حول اتجاه بعض أحكام القضاء الإداري[6] حول ضرورة اشتراط توافر المصلحة وقت رفع الدعوى بالإلغاء، وضرورة استمرارها ما بقيت الدعوى قائمة، فإذا انتفت المصلحة في بادئ الأمر من تحريك الدعوى، أو تعرضت للزوال أثناء سير الدعوى، تبطل الدعوى[7].

---

1 – د. حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص 3.

2 – أقر مجلس الدولة المصري بقوله: « ***أن العبرة في قبول الدعوى بتوافر المصلحة يوم رفعها*** »، السنة الرابعة، ص 746.

3 - C.E, 30/6/1961, groupement de défonce des riverains de la route de l'intérieur, Rec, p.646.

4 - G.vedel et del volve, droit administratif, RVF, paris, 1984, p.472.

- C.E, 16/12/1966, service de transport public, A.J.D.A, 1967, p 525.

5 – المادة 13 من ق.إ.م.إ تنص: « ***لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة ومحتملة يقرها القانون*** »

6 – راجع: د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، د.ط، 1989، ص 212.

- C.E, 21/5/1976, GIE Drousse, cardell, A.J.D.A, 1977, p.268.
- C.E, 31/01/1990, Fran Holtz, A.J.D.A, 1990, p.575.

7 – د. محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ط، 1994، ص 73.

– رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، مرجع سابق، ص 171 وما بعدها.

واتجهت بعض الأحكام الأخرى إلى القول بأن المصلحة أثناء إقامة الدعوى تتقرر حسب الوضع القائم عند رفعها، ولا تتأثر بما يجدّ بعد ذلك من أوضاع، فيأخذ بالمصلحة التي تكون وقت رفع الدعوى فقط، دون اشتراط استمرار تحقيقها أثناء سير الدعوى حتى الفصل فيها، وهو الرأي الراجح[1].

في رأيي لا بد من مواكبة المصلحة التي كانت قد ثبتت في المرحلة الأولى من رفع الدعوى، ولا يمكن استمرار سير الدعوى دون المصلحة، التي يتم تثبيتها والإقرار بوجودها من قبل القضاء المختص كجزء من مهامه، واختصاصاته الأولية، من قبول الدعوى الإدارية، لأنه في حالة ما إذا زالت المصلحة التي من أجلها رفعت الدعوى الإدارية بالإلغاء، عندها يكون قد زال المغزى من وجودها واستمرارها؟

مثلا إذا صدر قرار إداري وأصاب شخصا من الأشخاص في مصلحته، عندها يمكن لصاحب الشأن أن يدافع عن مصلحته التي أصبحت مرتبطة بالدعوى من خلال القرار الإداري الذي أثر فيها بشكل من الأشكال وجعلها تكون أداة من أدوات بقاء دعوى الإلغاء، أما إذا افترضنا أن المصلحة أثناء قيام الدعوى تعرضت للزوال، معنى ذلك أن القرار في حد ذاته تعرض للتغيير، فبعدما كان حاملا لعيب ماسّ بمصالح الشخص المخاطب به، أصبح غير مؤثر في مصالح الشخص الذي كان يخاطبه من قبل.

فكيف يعقل استمرار الدعوى الإدارية في السريان للمطالبة بتحقيق الهدف من المصلحة، وبالتالي بتحقّق المبدأ الذي يقول لا دعوى بدون مصلحة؟

جـ – يشترط في المصلحة الأدبية التي تبنى عليها الدعوى الإدارية بالإلغاء أن تكون مرتبطة بسمعة الشخص المخاطب بالقرار، كأن تمس كفاءته العلمية، أو تصرفاته العامة، أو تتعلق بالمشاعر الدينية للشخص من خلال تحديد مجالات تصرفاته الدينية، وفي هذا حكمت محكمة القضاء الإداري المصري بما يلي: « ***ما من شك في أن تعطيل المشاعر الدينية على الوجه الوارد في طلبات المدعي يتّصل بعقيدته وحريته***

1 - C.E, 1er ordre 1993, Sté le yacht international de brouées, les memos as, N°5661, AJDA, 1994, p.810.

ومشاعره، ومن ثمّ يكون ذا مصلحة في الدعوى »[1].

أمّا المصالح المادية أو المالية: فأغلب دعواها تكون متعلّقة بمصالح مادية، أو مالية لارتباط القرارات الإدارية في موضوعاتها بهذا الجانب. مثل قرارات الغلق للمؤسسات والمعامل الخاصة،أو امتناع الإدارة عن منح تراخيص لهيئات،ومنظمات وطنية وغير ذلك.

ومهما تكن الأمثلة، إذا ما طرحت على دارس القانون والقضاء الإداريين يستخلص أنّ الثورة التي يخوضها القانون الإداري ومن ورائه القضاء الإداري ضد القانون والقضاء العاديين، ما هي إلاّ زوبعة في كأس مملوءة بقواعد القانون الخاص فتخرج متشبّعة بها، وهذا يرجعنا إلى التساؤل حول مدى استقلالية القانون الإداري؟

جوابًا عن السؤال نعرض الطرح التالي: للقانون الإداري استقلالية محدّدة، من خلال قدرته على تكوين قواعده بنفسه، ممّا يؤدّي بنا إلى القول إنّ القانون الإداري عالة على القانون الخاص، الذي قد يتدخّل بنصوصه ويفرضها حتى على الاختصاص القضائي، والعكس غير صحيح، فلا نلاحظ أن القانون الخاص يستعين بقواعد القانون الإداري، ولا يكون القضاء الإداري مختصًا بالقضايا التي تؤول إلى القانون الخاص.

ثانيا – الاختصاص بالتثبت من شرطي الميعاد وتقديم العريضة:

يخضع التقاضي أمام المحاكم الإدارية لإجراءات قانونية تتجسد عن طريق تلبية مجال الاختصاص الذي رسم ضمن شروط معينة، لا يصح العمل إلا في إطارها الشكلي، وتكملة للعنصر الأول المتعلق بربط الاختصاص الشكلي بضرورة توافر شروط متعلقة برافع الدعوى الإدارية، جاء العنصر الثاني الذي بني عليه الاختصاص الشكلي، يتناول شرطي الميعاد وتقديم العريضة التي من خلالها يتم النظر في القضية ويكون بذلك الاختصاص مؤسسا. فما هو ميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية؟ وما هي شروط تقديم عريضة الدعوى؟

---

1 – راجع: حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة 1952/12/16 في القضية رقم 615 للسنة 5 القضائية، مجموعة أحكام المحكمة، السنة 7، ص 147.

2 – راجع: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، مرجع سابق، ص 163 وما بعدها.

1 – الاختصاص بالتثبت في ميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية: تتحدد دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية بالاستناد إلى مجموعة من النصوص القانونية[1]، التي أفرزت مواعيد التبليغ والنشر واللذان يختصان بالقرار الإداري من جهة، ومن جهة أخرى حساب المواعيد الخاصة أمام المحكمة الإدارية.

أ – **مواعيد التبليغ والنشر:** تحسب مواعيد التبليغ والنشر بطريقتين هما:

1 – التبليغ وبدأ حساب الميعاد: يعتبر التبليغ الوسيلة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه، أو أفراد بذواتهم من الجمهور[2]، ويبدأ حساب الميعاد حسب القانون الجزائري من تاريخ علم المعنيين بالقرار الإداري الذي يخاطبهم[3].

ويشترط في التبليغ بالقرار أن يكون حاملا لكل العناصر ومقومات القرار الإداري[4][5].

وقد نظم المشرع الجزائري عملية التبليغ للقرارات الإدارية الفردية بالمرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن[6].

وللتبليغ عدة طرق نذكر منها مثلا: طريقة المراسلة مضمونة الوصول أو بواسطة الدرك الوطني، بواسطة البرقية، عن طريق الشرطة، وغير ذلك من وسائل التبليغ. لكن الملاحظ على هذه الوسائل التبليغية في الجزائر أنها لا تؤدي المعنى الحقيقي كأساس لاعتمادها في بدء سريان حساب الميعاد، لأن هذه الطريقة تؤدي في

1 – راجع: سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص590.

– فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر الجامعي، 2001، ص 53.

2 - G. PEISER, Contentieux administratif, 4ème édition, Dalloz, Paris, 1985, p.89.

3 – المادة 829 من ق.إ.م.إ تنص: « ***يحدد الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي*** ».

4 – مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 13164، بتاريخ 2003/4/1، قضية والي الجزائر ضد خ.م، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، يشير إلى التبليغ في المادة الإدارية عن طريق كتابة الضبط، وعن طريق المحضر القضائي، ص147، وما بعدها.

5 - B. PACTEAU, Contentieux administratif, 4ème édition, P.U.F, 1985, Paris , p.166.

6 – مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 1988/7/4، المتضمن العلاقات بين المواطن والإدارة، ج.ر، عدد27، 1988.

حالات كثيرة إلى ضياع حقوق الناس المخاطبين بالقرارات الإدارية، نظرا لتقاعس العاملين على التبليغ أو للتشابه في الألقاب والأسماء، وكذا الغلط في العناوين، وغير ذلك من الصعوبات التي قد تحول دون تنفيذ عملية التبليغ للشخص المعني بالقرار.

وللتبليغ شروط قانونية[1] نظمت حسب النصوص القانونية كما يلي: إذ تنص المادة 416 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: « ***لا يجوز القيام بأي تبليغ رسمي قبل الساعة الثامنة صباحا ولا بعد الساعة الثامنة مساءا ولا يوم العطل إلا في حالة الضرورة وبعد إذن من القاضي*** ».

وتنص المادة 408 كذلك على ما يلي: « ***يجب أن يتم التبليغ الرسمي شخصيا ويعتبر التبليغ الرسمي من الشخص المعنوي شخصيا، إذا سلم محضر التبليغ إلى ممثله القانوني أو الاتفاقي، أو لأي شخص تم تعيينه لهذا الغرض.***

يتم التبليغ الرسمي الموجه إلى الإدارة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية إلى الممثل المعين لهذا الغرض وبمقرها.

يتم التبليغ الرسمي الموجه إلى شخص معنوي في حالة تصفية إلى المصفي ».

وتنص المادة 467 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: « ... ***يجب أن يكون الشخص الذي تلقى التبليغ متمتعا بالأهلية، وإلا كان التبليغ قابلا للإبطال*** ».

يفهم من نصوص المواد سالفة الذكر أن المشرع الجزائري، اشترط مجموعة من الإجراءات حول آجال رفع الدعوى الإدارية والتي حددها بأربعة أشهر يبدأ عدها من تاريخ التبليغ، أو النشر للقرار الإداري المقصود بالطعن أمام القضاء[2].

---

1 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، مرجع سابق، ص 133 وما بعدها .

2 – تناولت المادة 405 من ق.إ.م.إ حساب الآجال بنصها على ما يلي: « ***تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ، أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل، يعد بأيام العطل الداخلة ضمن الآجال عند حسابها.***

تعتبر أيام عطلة، بمفهوم هذا القانون أيام الأعياد الرسمية، أيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كليا أو جزئيا، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي ».

وإذا لم يبلغ القرار الإداري للمعني بالأمر، فالآجال تبقى مفتوحة لأنها لا تسري إلا من تاريخ التبليغ، وأشار الأستاذ محمد تاجر لهذا الإجراء من خلال عرضه لحكم مجلس الدولة الذي جاء فيه : « ***حيث أنّ كل أجل لا يسري إلا من تاريخ التبليغ حيث أنه وفي حالة عدم وجود أي دليل عن التبليغ يصبح الأجل مفتوحا والدعوى مقبولة شكلا.***

وبالتالي فإنّ قضاة مجلس وهران لما قرروا بعدم قبول الدعوى شكلا قد أخطئوا في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون، وبالتالي ينبغي إذن إلغاء القرار المستأنف والتصدي من جديد التصريح بقبول الدعوى شكلا »[1].

2 – بدء حساب الميعاد بالنشر: ترتبط عملية النشر بالقرارات التنظيمية التي يشترط نشرها في إحدى وسائل النشر، مثل الجريدة الرسمية، أو النشرات الرسمية التابعة للوزارات، أو لوحات النشر في مقرات البلديات، أو الولايات، أو الساحات العمومية، والشوارع العمومية، وقد يكون بالمذكرات المصلحية، وعلى العموم يبدأ حساب الميعاد في رفع دعوى الإلغاء بالاستناد إلى وسيلة النشر[2].

وقضى مجلس الدولة فيما يخص النشر في الجريدة الرسمية بما يلي: « ***يستخلص من الوثائق والمستندات المرفقة بالملف أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة نشرت المقرر المؤرخ في 1985/5/11 المتضمن التصريح بمطالبة الأحزاب السياسية طبقا للقانون العضوي رقم 97–09 مؤرخ في 1997/3/6 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 42 بتاريخ 1998/6/14، أنه طبقا للمادة 278 من ق.إ.م كانت للطاعن مهلة شهرين لرفع طعن إداري مسبق أمام المطعون ضده.***

رفع الطاعن طعنه الإداري المسبق أمام المطعون ضده يوم 1998/9/15 أي ثلاثة أشهر من بعد، وبالتالي فطعنه رفع خارج الأجل القانوني، مما يؤدي إلى عدم

1 – د. محمد تاجر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 20.

2 – المادة 8 من المرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

قبول طعنه »[1].

3 – كيفية بدء حساب الميعاد في حالة عدم الرد، أو الرد من الإدارة: ويتعلق هذا البند بحالات سكوت الإدارة عن الرد على التظلمات التي ترفع إليها ضد القرارات الإدارية قصد مراجعتها حسب الطلبات المقدمة إليها.

واشترط القانون أن يرفع الطعن الإداري المسبق (التظلم) خلال أربعة (04) أشهر من تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره[2].

وأردف قانون الإجراءات المدنية والإدارية قواعد إجرائية في حالة السكوت الذي قد تتبعه الإدارة تجاه التظلم، بنصه في المادة 2/830، 3 منه على ما يلي: « ***يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ التظلم.***

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02) لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه... »[3].

أما في حالة رد الإدارة عن التظلم، يكون الأجل حسب ما جاء في نص المادة 4/830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي حدد ذلك بما يلي: « ***... في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل الشهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض...*** ».

ويثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة[4].

---

1 – قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 1374 مؤرخ في 1999/4/19 قضية بين الحزب السياسي "الحركة الجزائرية من أجل العدالة والتنمية" ضد وزير الداخلية، أشار إليه، د. محمد تاجر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص29.

2 – المادة 1/830 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 2/830، 3 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 5/830 من ق.إ.م.إ.

ونلاحظ على قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنه أغفل حالة الإدارة التداولية التي تناولتها المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية[1].

ويفهم من نص المادة 830 المذكورة آنفا أن حساب ميعاد التظلم يتم بالكيفية التالية في حالة سكوت الإدارة عن الرد على التظلمات التي ترفع إليها:

– يكون الطعن بالتظلم خلال أربعة أشهر

– يعد سكوت الإدارة المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض، ويبدأ حساب هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم إلى الإدارة المقصودة به.

– في حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين الممنوحين للإدارة قصد إمكانية الرد على التظلم. وفي حالة رد الجهة الإدارية خلال أجل الشهرين، يبدأ سريان أجل الشهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

وبذلك تصبح المدة الزمنية الممنوحة للشخص الذي يريد منازعة قرار إداري يشترط فيه التظلم، تقدر بثمانية أشهر في حالة سكوت الإدارة موزعة كالتالي:

1 – مدة أربعة أشهر تمنح كحق التظلم.

2 – مدة شهرين تمنح كحق للإدارة المتظلم أمامها للرد على التظلم.

3 – مدة شهرين تحسب بعد مرور الشهرين من تاريخ السكوت.

أما في حالة الرد على التظلم، فتصبح المدة ستة أشهر زائد الفترة الزمنية التي تمنح للإدارة قصد الرد وهي شهرين التي قد تتعرض للنقصان حسب تاريخ الرد خلال شهرين.

4 – اعتماد علم اليقين في حساب الميعاد من قبل القضاء الإداري قبل التعديل[2]:

نشأت نظرية علم اليقين بموجب قرار قضائي صادر من مجلس الدولة

---

1 – تنص المادة 279 من ق.إ.م في شطرها الأخير بما يلي: « ***إذا كانت السلطة الإدارية هيئة تداولية فلا يبدأ ميعاد الثلاثة أشهر في السريان إلا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب وهذا الجانب قد تم إهماله من قبل المشرع الجزائري في ق.إ.م.إ*** ».

2 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، مرجع سابق، ص 136 وما بعدها.

الفرنسي[1]، واتّبعه في ذلك القضاء الجزائري في التّطبيق، وكرّستها الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقًا، واتّبعها مجلس الدولة حاليًا، وفيما يلي أحد قراراته التي نصّت على تطبيق نظرية علم اليقين وجاء فيه: « ***حسب الاجتهاد القضائي المستقر عليه، فالعلم اليقيني بالقرار المطعون فيه يعتبر تبليغا، ويسري على أساس المادة 169 مكرّر من قانون الإجراءات المدنية، مما يتعيّن القول أنّ قضاة المجلس لما رفضوا الدّعوى شكلاً لفوات الميعاد المنصوص عليه في القانون، قد أصابوا في تقدير الوقائع وتطبيق القانون.***

يستخلص من القرار الصادر عن مجلس قضاء عنابة بتاريخ 1977/4/26 والذي أيد الأمر الاستعجالي الصادر في 1976/6/23، أن جمعية مركب الهاتف التي يمثلها بوشطيب علي كانت على علم بالقرار الإداري المطعون فيه، الصادر عن ولاية عنابة علمًا يقينيًا »[2].

وفي قرار آخر صادر بتاريخ 1999/4/19 قضى مجلس الدولة بما يلي: « ***حيث أنّه يستخلص من بيانات القرار الصادر أن قضاة الدرجة الأولى قد رفضوا الدّعوى الحالية طبقًا للمادة 169 مكرّر من قانون الإجراءات المدنية، لكن حيث استقر القضاء، وبما أنّ القرار موضوع النزاع هو قرار فردي وكان على المستأنف عليها أن تبلغه للمستأنف تبليغًا شخصيًا... وأن علم المستأنف بالقرار موضوع النّزاع غير كاف لأخذه بعين الاعتبار من أجل احتساب الأجل المنصوص عليه بالمادة سالفة الذّكر*** »[3].

يلاحظ من دراسة هذين القرارين القضائيين أن القضاء الجزائري متذبذب في الأخذ بنظرية علم اليقين في تحديد بدء سريان الميعاد، فتارة يأخذ بالعلم اليقيني وتارة أخرى لا يأخذ بها[4]، ويبدو هذا الاتجاه بعدم النص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

1 – C.E. 8 mai 1822, Fortier, de la guerre, Dec, Vol, 1, p 476.

2 – قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قضية رقم 154757 بتاريخ 1999/4/5، بوشطيب علي، ضده والي ولاية عنابة، أشار إليه د. محمد تاجر، مرجع سابق، ص 48.

3 – مجلس الدولة، الغرفة الثانية، ملف رقم 109570 بتاريخ 1999/4/19 مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 103.

4 – الأستاذ رمضان غناي، تعليق على قرار رقم 160507 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 1999/4/19، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2002، ص 123 وما بعدها.

لكن ما يمكن تسجيله من نقد حول تطبيق القضاء لهذه النظرية، هو نوع من الاجتهاد القضائي في حالة عدم وجود نص قانوني، أما اعتبار الاجتهاد بمثابة قاعدة قانونية يستند إليها في الحكم، أو الفصل في النّزاعات المطروحة أمام القضاء الإداري، فهو نوع من الخروج عن المنطق الذي يكرّس صلاحية القدرة على الفصل في النّزاعات قضائيا، ممّا يجعل القرارات القضائية تصدر ميتة بالميلاد، لاعتمادها على أسس غير موجودة في القانون أصلاً.

وحسب رأيي، فالتقليد في الاجتهاد القضائي في اعتماد نظرية علم اليقين التي تتميّز بعدم الاستقرار والثبات في التّوجه والأسس القاعدية لبناء فكرة العلم اليقيني بالقرار الإداري واعتماده كبداية لحساب الميعاد في قضية ما، لا يمكن إعادته مرّة ثانية، وتطبيقه على مواعيد قرارات إدارية أخرى، لاختلاف أنواع القرارات من الفردية إلى التنظيمية، واختلاف وسائل الإعلام بها، وعليه لا يمكن القول أنّ النظرية التي هي عبارة عن محض أفكار اجتهادية تتحوّل إلى قاعدة قانونية يعتمد عليها في حلّ النّزاعات الإدارية رغم عدم ورودها في النّصوص القانونية الإدارية.

وخلاصة لما تقدم يمكن القول أن شكليات قبول الدعوى الإدارية في الميعاد تتحقق بالثبوت القضائي من بداية عد فترة الميعاد ونهايتها كما يلي:

أ – بداية الميعاد: يبدأ في حساب الأربعة أشهر التي يسمح فيها برفع الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية:

– من اليوم التالي للتّبليغ إن كان قرارًا فرديًا.

– أو من اليوم التالي للنّشر إن كان قرارًا تنظيميًا.

ب – نهاية الميعاد: تحتسب نهاية الميعاد باليوم التالي لتمام مدّة الميعاد وتقبل الدعوى إذا ما رفعت في ذلك اليوم[1].

وكمثال على قاعدة حساب الميعاد كاملاً نورد المثال التالي:

إذا ما تم التبليغ أو النّشر بتاريخ 2007/5/4.

---

1 – المادة 405 من ق.إ.م.إ.

تكون البداية في حساب الأربعة أشهر بـــ 2007/5/5.

والنهاية تكون بيوم 2007/9/6، وبذلك تكون مدّة الميعاد قد اكتملت وهي 4 أشهر.

ب – حساب المواعيد الخاصة أمام المحاكم الإدارية:

إلى جانب المواعيد العامة التي تحسب استنادًا إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمقرّرة بأربعة (4) أشهر، هناك مواعيد أخرى خاصة تنظمها، وتحكمها قواعد قانونية خاصة مثل:

1 – مواعيد دعاوى الضرائب: « ***يجب أن تحرك الدّعوى أمام المحكمة الإدارية في مدّة أربعة (4) أشهر ابتداءً من يوم استلام الإشعار الذي من خلاله يبلغ مدير الضرائب للولاية المكلّف بالضريبة بالقرار المتّخذ بشأن شكواه سواء كان هذا التبليغ تمّ قبل أو بعد الأجلين في المادتين 2/76 و77 أعلاه*** »[1].

إذًا لرفع الدّعوى أمام المحكمة الإدارية لا بدّ من احترام المواعيد التالية:

1 – احترام مدّة الرّد على التّظلم من المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب، أو رئيس المركز الجواري للضرائب، التي تقدر كالتالي:

– 6 أشهر من تاريخ تقديم الشكوى.

– 8 أشهر بالنّسبة للقضايا التي تتطلّب الرأي المطابق للإدارة المركزية.

– شهران (2) بالنّسبة للشكاوى الخاضعة لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة.

– البتّ فورًا في الشكاوى غير الجديرة بالقبول نهائيًا، مثل المقدمة بعد انتهاء الأجل، ويتمّ حالا النّطق بالرفض[2].

بعد استيفاء هذه الشروط يجوز رفع الدّعوى أمام المحاكم الإدارية في ظرف 4 أشهر.

2 – إذا لم يرض المكلّف بالضريبة بالقرار المتّخذ بشأن شكواه، له حق الطعن الاختياري أمام اللجان حسب الشروط التالية:

---

1 – المادة 82 من قانون الإجراءات الجبائية، المعدّلة والمتمّمة بموجب المادة 59 من قانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86 لسنة 2002.

2 – المادة 1/76 من قانون الإجراءات الجبائية، المعدّلة والمتمّمة بموجب المادة 46 من قانون المالية لسنة 2006، ج.ر عدد 85، 2006.

– أن يقدم الطعن في أجل شهرين من تاريخ تبليغ قرار الإدارة.
– أن لا يكون قد تقدّم بطعن للمحكمة الإدارية.
– أن يقدّم الطعن إلى رئيس اللجنة.
– أن ترد اللّجان في ظرف زمني يقدر بأربعة (4) أشهر سواء بالقبول أو بالرفض.
– في حالة السكوت عن الرّد يعتبر الرفض ضمنيًا، ويجوز للمكلف بالضريبة رفع دعواه للمحكمة الإدارية في أجل أربعة (4) أشهر[1].

كما يجوز للمدير الولائي للضرائب أن يطعن أمام المحكمة الإدارية في أجل شهر واحد من تاريخ صدور قرار اللجنة[2].

2 – مواعيد دعوى نزع الملكية للمنفعة العامة: تنصبّ المنازعة الإدارية في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية على ثلاثة أنواع من القرارات الإدارية وهي[3]:

– **ميعاد قرار التصريح بالمنفعة العموميّة:** يكون ميعاد التّصريح بالمنفعة العامة مدّته شهر واحد ابتداءً من تاريخ التّبليغ أو نشر القرار، وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العامة[4].

ميعاد قرار نزع الملكية وتقدير التعويض: تنص المادة 26 من قانون نزع الملكية « ***يرفع الطرف المطالب الدعوى أمام الجهة القضائية المختصّة في غضون شهر من تاريخ التّبليغ، إلا إذا حدث اتّفاق بالتراضي...*** »[5].

---

1 – المادة 80 من قانون الإجراءات الجبائية، المعدّلة المتمّمة بموجب المادة 49 من قانون المالية لسنة 2006، ج.ر عدد 85، لسنة 2006.

2 – مجلس الدولة، الغرفة الثانية ملف رقم 30134 بتاريخ 2006/6/14، مدير ولائي للضرائب ضد اللجنة الولائية، مجلة مجلس الدولة العدد 8 لسنة 2006.

3 – د. عمّار معاشو، عزاوي عبد الرحمن، تعدّد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النّظام الجزائري، مرجع سابق، ص 39.

4 – المادة 2/13 من القانون رقم 91–11 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلّق بتحديد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر، عدد 21، لسنة 1991.

5 – المادّة 26 من قانون نزع الملكية، مرجع سابق.

إذًا الميعاد يقدر بشهر واحد يطبّق على منازعة القرارات الإدارية الخاصة بنزع الملكية.

والميعاد نفسه يطبّق وهو شهر على قرار تقدير التعويض[1].

أمّا ميعاد طلب التّعويض فيبقى قائمًا طيلة مدّة 33 سنة طبقًا لنصّ المادة 829 من القانون المدني.

وتجدر الإشارة إلى أنّ القرار الإداري بنزع الملكية يبقى خاضعًا لنصّي المادتين 10، 32 من القانون 91-11 حتى بعد استيفاء شروطه، وتمّ ربط بقائه منتجًا لآثاره القانونية بمدى تنفيذه على أرض الواقع، وإلاّ جازت المطالبة باسترجاع الأرض المنزوعة للمنفعة العامة، إذ تجاوزت مدّة 4 سنوات قابلة للتّجديد مرّة ثانية[2].

– ميعاد رفع دعوى ضد مداولات المجلس الشعبي البلدي هو شهر واحد طبقًا لنص المادة 3/45 من قانون البلدية[3].

أما ميعاد رفع دعوى حول قرار رفض طلب التّصريح التأسيسي للحزب السياسي من قبل المؤسسين للحزب، فيكون في خلال شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار بالرّفض[4].

2 – الاختصاص بفرض احترام الشروط المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى:

اشترط المشرع خصوصيات معينة في عريضة الدعوى الإدارية التي ترفع أمام المحكمة الإدارية، بنصه في المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: « ***مع مراعاة أحكام المادة 827 أدناه، ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية***

---

1 – المادّة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 1993/7/27 المحدّد لكيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، ج.ر عدد 21 لسنة 1993.

2 – حكم للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 1990/4/7 المنشور بالمجلة القضائية العدد 4 لسنة 1991، ملف 71121 مشار إليه في مؤلف د. عمّار معاشو وعزّاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 47.

3 – المادّة 45 من قانون البلدية.

4 – د. محمد تاجر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 80.

بعريضة موقعة من محام »[1].

وتنص المادة 816 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: « ***يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من هذا القانون*** ».

من استقراء نصي المادتين، نستنتج مجموعة البيانات التي لابد من توافرها في عريضة الدعوى حتى تكون صحيحة وهي:

1 – تحديد الجهة القضائية: يجب على رافع الدعوى أن يحدد المحكمة الإدارية التي يوجه إليها دعواه بذكر اسمها وفقا للاختصاص المحلي والموضوعي.

2 – وجوب كتابة العريضة: تكون عريضة الدعوى الإدارية مكتوبة يقدمها محامي المدعي وتودع قلم كتاب المحكمة الإدارية.

3 – وجوب تضمن العريضة لأطراف الخصومة: اشترطت المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى، تحت طائلة عدم قبولها شكلا البيانات التالية: «

- ***اسم ولقب المدعي وموطنه.***
- ***اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فآخر موطن له.***
- ***الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.***
- ***عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.***

---

1 – المادة 815 من ق.إ.م.إ حلت محل المادة 169 من ق.إ.م لسنة 1990 التي كانت تنص على: « ***ترفع الدعوى بالمجلس القضائي بعريضة مكتوبة وموقع عليها من الخصم أو من محام مقيد في التنظيم الوطني للمحامين، وتودع قلم كتاب المجلس، وتسري على العريضة القواعد المنصوص عليها في المواد 13، 14، 15، 111 من هذا القانون ويجب أن تكون مصحوبة بالقرار المطعون فيه ويجب أن يكون الطعن ومذكرات الدفاع المقدمة من الدولة موقعا عليها من الوزير المختص أو الموظف الذي يفوض لهذا الغرض أو من أية سلطة تفوض بذلك بمقتضى نص في القانون أو في لائحة تمثيل جميع المجموعات العامة الأخرى أمام القضاء بواسطة السلطات المنصوص عليها في المواد التي تنظمها*** ».

- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى »[1].

4 – تحديد موضوع النزاع ومستندات الطلب: لا بد أن تكون عريضة الدعوى حاملة لملخص الموضوع المتعلق بالنزاع، ومرفقة بالمستندات المؤيدة للطلب، حتى تكون في صورة شاملة ومبسطة لموضوع النزاع[2]، وتودع مع نسخة منها بملف القضية، وعند الضرورة يأمر رئيس التشكيلة الخصوم بتقديم نسخة إضافية[3].

وإلا اعتبرت مرفوضة شكلا[4]. ويجب أن يكون موضوع النزاع منصبا على ثلاثة عناصر أساسية هي:

أ – عنصر الموضوع: ويقصد به تبيان الوقائع المادية للنزاع وتحديد طلبات المدعي.

ب – عنصر السبب: وهو الأساس القانوني الذي يستند عليه المدعي لتقديم طلباته.

جـ – عنصر الوسائل: وهو مجموع الوسائل المادية والوثائق القانونية التي تدعم عنصر السبب[5].

وتأييدا لهذا الاتجاه قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بما يلي: « ***لم يخالف المجلس القضائي القانون عندما طبق في حكم له بعدم قبول العريضة انطلاقا من***

---

1 – للمقارنة بين المادة 15 من ق.إ.م.إ التي جاءت محل المادة 13 من ق.إ.م التي كانت تنص على ما يلي: « ***كل تكليف بالحضور إلى المحكمة يجب أن يتضمن ما يلي:***

1 – اسم مقدم العريضة ولقبه وموطنه.

2 – تاريخ تسليم التكليف بالحضور ورقم الموظف القائم بالتبليغ وتوقيعه

3 – اسم المرسل إليه، ومحل إقامته وذكر الشخص الذي تركت له نسخة التكليف بالحضور.

4 – ذكر المحكمة المختصة بالطلب واليوم والساعة المحددين للمثول أمامها.

5 – ملخص الموضوع ومستندات الطلب، وإذا كانت الدعوى مقامة من شركة فيجب أن تشتمل العريضة على التصريح على بيان عنوان الشركة التجاري، ونوعها ومركزها الرئيسي دون المساس بأحكام المادتين 8 و9 المتعلقتين باختصاص الجهة القضائية المؤهلة للنظر في القضية ».

2 – المادة 820 من ق.إ.م والإدارية.

3 – المادة 218 من ق.إ.م والإدارية.

4 - Fawzia BEN BADIS, La saisine du juge administratif, Thèse de doctorat d'état en droit, O.P.U, 1985, p 204.

- Christian GABOLDE, Traité pratique de la procédure des tribunaux administratifs, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1978, p.166.

5 – فريدة زياني، الغرف الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري بين مفهومي وحدة وازدواجية القضاء، رسالة ماجستير في القانون الإداري، جامعة باتنة، 1989، ص 98.

كونها خالية من العرض الموجز للوقائع والوسائل »[1].

5 – التوقيع على عريضة الدعوى من قبل محامٍ: يشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقبول الدعوى أمام المحاكم الإدارية، أن تكون موقعة من محام تطبيقا لنص المادة 815 منه التي تنص على: « ***مع مراعاة أحكام المادة 827 أدناه ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام*** »[2].

إن اشتراط توقيع محام على عريضة الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية إجراء وجوبي يترتب على تخلفه بطلان الدعوى الإدارية[3]. وإلزامية التوقيع على العريضة من قبل محام أمام المحاكم الإدارية لها بعض التأثيرات الإيجابية على الجهة القضائية والمتقاضين، ولها تأثيرات سلبية على المتقاضين.

الجانب الايجابي: تساعد الخبرة التي يتمتع بها المحامون الهيئات القضائية في بسط الرقابة على الأعمال الإدارية، من خلال التحليل القانوني للقضايا المرفوعة أمامهم والسرعة في إيجاد الحلول الملائمة لها من جهة الهيئات القضائية[4].

أما من جانب المتقاضين، فالمحامون أشخاص ذوو اختصاص حسب تعودهم الغوص في مختلف المواضيع برتابة وسلاسة لا يمكن أن تمارس من قبل الأشخاص الآخرين الذين يريدون مقاضاة الإدارة أمام القضاء الإداري – المحاكم الإدارية– [5].

1 – المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، بتاريخ 1985/01/12 قضية المقاولة العمومية لأشغال المياه، ضد وزارة الصحة العمومية، الجزائر، المجلة القضائية، عدد 1، لسنة 1990، مشار إليه من قبل صاش جازية، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 1994، ص 183.

2 – المادة 815 من ق.إ.م والإدارية.

3 – المادة 826 من ق.إ.م والإدارية تنص على: « ***تمثيل الخصوم لمحام أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة*** ».

4 - Cherif BEN NADJI, Remarque sur l'activité de la chambre administrative, de la cour Suprême au cours de l'année 1978, revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, N°1,1980, p.37.

5 – المادة 828 من ق.إ.م.إ تنص على التمثيل من قبل الأشخاص الإدارية التي تعفى من التمثيل بمحام وذلك بنصها على ما يلي: « ***مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعى أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، أو الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية*** ».

الجانب السلبي: بالاطلاع على نص المادة 827 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نلاحظ أنها أعفت الأشخاص الإدارية من وجوب تمثيلها بواسطة محامٍ، وفرقت بذلك بين الأشخاص العامة والأخرى التي لم يشملها النص، وهذا التناقض قد يؤدي إلى اعتبار عدم التمثيل إنقاصا من أهمية الإجراءات القضائية التي تكون الدولة طرفا فيها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى اعتبار وجوب التمثيل من قبل محام بالنسبة للأشخاص الآخرين غير المعنيين بنص المادة 827 نوعا من الإجحاف وعدم المساواة في الخضوع إلى الإجراءات المطبقة من قبل المنازعين للإدارة.

فالشخص المعوز مثلا سيتأثر سلبا بذلك لعدم قدرته على تحمل الأعباء المالية التي يطلبها منه المحامي مقابل أتعابه، وخاصة لما يكون الشخص بعيدا عن مقر المحكمة الإدارية، وما أكثر مثل هذه القضايا.

– وإلى جانب هذه العرائض هناك عرائض لها شروط خاصة: بخصوص هذه العرائض اشترط المشرع في القوانين الخاصة شروطا متميزة عن شروط الدعوى الإدارية العادية، واشترط في الدعوى الجبائية أن تكون مدموغة، وفي عريضة الدعوى القضائية العقارية أن تكون مشهرة وفيما يلي نستعرض الدعويين.

أ – الدعوى الجبائية: يشترط في الدعوى الجبائية أن تكون محررة على ورق مدموغ أي عليه طابع الدمغة[1].

– وفي حالة تقديم العريضة من قبل وكيل، فلابد عليه أن يحصل على وكالة قانونية تحرر لزاما على ورق مدموغ، تسجل قبل قيام الوكيل بالتصرف المأذون به[2].

فالوكالة حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية غير مقبولة، لأنه لا يقبل تحريكها أمام المحاكم الإدارية إلا من قبل محام، أما بالنسبة لممثلي الأشخاص الإدارية

---

1 – المادة 1/83 من قانون الإجراءات الجبائية.

– المادة 379 من قانون الضرائب المباشرة.

– راجع مجلس الدولة قرار رقم 101190، مؤرخ في 2001/06/11، مجلة الدولة، عدد 1، 2001، ص 123.

2 – المادة 75 من قانون الإجراءات الجبائية.

فالوكالة كإجراء، يمكن أن يحدث من قبل الأشخاص الممثلين قانونا للجهات الإدارية أمام القضاء الإداري، ويعفى المحامون من تقديم الوكالة.

– يجب أن تكون العريضة مرفقة بنسخة من الإشعار بتبليغ قرار مدير الضرائب للولاية المتنازع فيه.

– يجب أن تكون العريضة مسببة بموضوع الشكوى المقدمة إلى المدير الولائي للضرائب[1].

وقضى مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 2001/04/30 بضرورة رفض عريضة الدعوى الجبائية حتى ولو قبل المداولة القضائية[2].

ب – شهر الدعوى القضائية: تشهر العرائض القضائية التي يكون موضوع دعواها نزاعا عقاريا مهما تكن الجهة القضائية التي ترفع أمامها تلك الدعوى[3]، وفي هذا المجال نصت المادة 85 من المرسوم رقم 76–63 المؤرخ في 1976/03/25 على أن : « ***دعاوى القضاء الرامية إلى النطق بفسخ أو إبطال أو إلغاء أو نقض حقوق ناتجة عن وثائق تم إشهارها، لا يمكن قبولها إلا إذا تم إشهارها مسبقا طبقا لنص المادة 4/14 من الأمر رقم 75–74 المؤرخ في 1975/11/12 والمتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، وإذا تم إثبات هذا الإشهار فيكون بموجب شهادة من المحافظ أو تقديم نسخة من الطلب الموجود عليه تأشيرة الإشهار*** »[4].

مما تقدم نستنتج أن المدعي يجب عليه القيام بشهر عريضة دعوى الافتتاح أمام إدارة المحافظة العقارية[5]. وفي هذا قضى مجلس الدولة في دعوى إدارية منصبة على

---

1 – حسين طاهري، المنازعات الضريبية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2005، ص 21.

2 – مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 001717 بتاريخ 2001/07/30، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، 2003، ص 19.

3 – المادة 14 من القرار رقم 75–74 المؤرخ في 1975/11/12، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج.ر، عدد 92، لسنة 1975.

4 – المادة 85 من المرسوم رقم 76–63 المؤرخ في 1976/03/25، المتعلق بتأسيس السجل العقاري، ج.ر، عدد 30، لسنة 1975.

5 – فوزي عبد العزيز، المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها، الجزء الأول، مجلة مجلس الدولة، عدد 8 لسنة 2006، ص 105.

عقار يراد تغيير وضعيته بما يلي: « ***لا يستخلص من عناصر الملف أن فريق (ط) احترموا مقتضيات المادة 85 من المرسوم 76-63 المؤرخ في 1976/03/25 المتعلق بإحداث السجل العقاري، لأن الدعاوى الرامية إلى النطق بإبطال الحقوق الناتجة عن الوثائق المشهرة لا تكون مقبولة إلا في حالة ما إذا أشهرت مسبقا طبقا للمادة 14 فقرة 4 من الأمر 75-74 المؤرخ في 1975/11/12 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري*** »[1].

الفرع الثاني

الاختصاص بفرض الشروط الموضوعية

المتعارف عليه في القواعد العامة أن كل قرار إداري تفترض فيه الشرعية ويكون صادرا وفقا للقانون[2]، وعليه فمن يريد المطالبة بإلغائه أن يثبت عكس ذلك أمام المحاكم الإدارية كمدعٍ، والإدارة صاحبة القرار كمدعى عليها، فالأصل في القرارات الإدارية أنها تكون مشروعة، وما على الطاعن إلا إثبات أوجه عدم مشروعية القرار الإداري وبيان العيوب التي لحقت به، سواء كانت مخالفة لقاعدة دستورية، أو تشريع عادي، أو فرعي، أو كانت مخالفة لقاعدة عرفية إدارية ملزمة، أو مخالفة لمبدأ قانوني إداري ملزم أو مبدأ قانوني عام كشف عنه القضاء[3].

ويمكن تقسيم عدم المشروعية إلى قسمين، نتعرض في الأول لدراسة عيبي عدم الاختصاص والشكل، ونبحث في القسم الثاني عيوب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة والانحراف بها والسبب.

أولا – عيبي عدم الاختصاص والشكل الإداريان: إذ يعتبران بمثابة الوسيلة المعبرة عن المشروعية الشكلية للقرار الإداري وذلك حسب الكيفية التالية:

1 – **عيب عدم الاختصاص:** يفترض أصلا في كل موظف لدى الشخص الإداري

---

1 – راجع مجلس الدولة، قرار رقم 00485، مؤرخ في 2001/09/24 قضية ورشة المرحوم ط.م ضد والي ولاية تلمسان ومن معه، مجلة جلس الدولة، عدد 2، 2002، ص 159.

2 – د. أعاد علي محمود العيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص204.

3 - G. VEDEL, Cours de droit administratif, 1964, p.p 438 - 459.

العام أن يزاول اختصاصاته الوظيفية المنوطة به على الوجه الصحيح، ويشترط في الشخص الإداري العام أن يمارس هو الآخر أعماله طبقا للقواعد القانونية، أو اللوائح سارية المفعول التي تنظم اختصاصات الشخص الإداري العام وأعضائه.

لذلك عندما يقوم الشخص الإداري، أو الموظف لديه، بإصدار قرار إداري يكون خارج الاختصاص الموكل إليه قانونا، عندها نكون أمام ما يسمى بعيب عدم الاختصاص[1]، الذي يعني عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف أو اتخاذ قرار معين، وذلك لضرورة صدوره من موظف أو هيئة إدارية أخرى[2].

وعدم الاختصاص عيب يتعلق بالنظام العام، وعليه يمكن إثارته في مرحلة من مراحل الدعوى، وقد يثيره القاضي من تلقاء نفسه في حالة عدم التعرض إليه من قبل الطاعن[3]، والعيب قد يكون جسيما مما يؤدي إلى إبطال القرار الإداري ويجرده من صفته كقرار، ويصبح مجرد عملا ماديا وليس عملا قانونيا، ويجوز للمتضرر منه أن يطالب بإلغائه أمام أية محكمة ودون التقيد بميعاد الطعن في القرار القضائي [4].

وقد يكون العيب بسيطا في القرار فيمكن إبطاله أو إلغاؤه لاحتفاظه بصفته الإدارية وحاملا لصفة الحصانة مثله مثل القرارات الإدارية الأخرى[5] [6].

ومن أمثلة ذلك صدور قرار من شخص أو هيئة لا يتمتعان بالصفة الوظيفية التي تمنحها الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية.

ويعرف بعض الفقهاء الاختصاص بأنه « ***الصفة القانونية لرجل الإدارة أو الهيئة الإدارية في اتخاذ قرارها على نحو يعتد به*** »[7]. ويعرف أيضا بأنه: « ***القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على***

1 - R .BONNARD, Précis élémentaire de droit administratif, op .cit, p.99.
2 - M.Walime, Précis de droit administratif, Paris, Edition montchrestieu, Paris, 1969, p.417.
3 – د. أعاد علي محمود العيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 206.
4 – مجلس الدولة، قرار رقم 169417 مؤرخ في 1998/07/27، قضية بين ش.وضد لجنة دائرة غير مختصة، مجلس الدولة، عدد لسنة 2002، ص 81.
5 - R. DRAGO, Traité de contentieux administratif. T11, p.114.
6 - C.E, 7/10/1994, exp, Lopez, N° 124244, R.F.D.A, 1995, p.430.
7 – د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 220.

الوجه القانوني »[1].

وسندرس فيما يلي المصادر المخولة للقدرة، والمكنة للشخص، أو الهيئة الإدارية، للقيام بالعمل القانوني في بند أول، أما البند الثاني فسنتعرض فيه إلى صور عيوب الاختصاص التي تدخل على القرار الإداري فتجعله عرضة للإلغاء.

أ – مصادر الاختصاص: لركن الاختصاص عدة مصادر، منها ما هو مباشر ويشمل النصوص القانونية المكتوبة، مثل الدستور، والتشريعات القانونية، والتشريعات الفرعية.

أما المصادر غير المباشرة، فتشمل بدرجة أولى التفويض الإداري، الذي ينص عليه القانون، كأن يفوض موظف اختصاصه الأصلي إلى موظف آخر في إطار الحدود القانونية، ولا يجوز لهذا الأخير تفويضها لموظف آخر (لا تفويض في التفويض)[2].

وفي درجة ثانية تظهر المصادر غير المباشرة للاختصاص في عنصر الحلول، الذي يعمل به عند غياب الموظف صاحب الاختصاص الأصيل، ويعوضه عن طريق الحلول، الموظف التالي في الرتبة لمرتبة الموظف الأصيل، الغائب عن العمل، حتى لا يحدث انقطاع في استمرارية سير المرفق العام نتيجة الموظف الغائب عن العمل[3].

وفي درجة ثالثة يمكن أن تظهر المصادر غير المباشرة للاختصاص في الإنابة، ويقصد بهذه العملية، قيام الجهة الإدارية العليا بإصدار قرار بمقتضاه يكلف موظف آخر للقيام باختصاصات الأصيل الغائب. وتنتهي الإنابة كما هو جار العمل به في الحلول بقوة القانون فور عودة الموظف الأصيل، ولا داعي لإصدار قرار بذلك[4].

ب – صور عيب الاختصاص البسيط:

يتميز عيب الاختصاص البسيط بثلاثة أنواع من الصور التي قد يظهر القرار

---

1 – د. خالد لعمارة الزعيمي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، دون دار النشر، 1993، ص 55.

2 - CH. DEBBASCH, Contentieux administratif, Paris T11, 1985, p.154.

3 -A. DE LAUBADERE, Traité élémentaire de droit administratif, op.cit p.686.

4 – د. أعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 207.

الإداري حاملا لها وهي:

1 – عيب عدم الاختصاص الموضوعي

2 – عيب عدم الاختصاص المكاني

3 – عيب عدم الاختصاص الزماني

وسنتطرق فيما يلي إلى هذه العيوب بالكيفية التالية:

1 – **عدم الاختصاص الموضوعي:** يثبت هذا العيب عندما يقوم موظف، أو شخص إداري باتخاذ قرار إداري يدخل ضمن اختصاص موظف، أو شخص إداري آخر، وقد يتحقق عيب الاختصاص الموضوعي بعدة وجوه هي:

– اعتداء شخص إداري بسلطته على سلطة شخص إداري آخر موازٍ له في هيئة إدارية أخرى مشابهة للتي يعمل بها كموظف. كاعتداء أحد الوزراء على اختصاصات وزير آخر، وقد يحدث هذا في حالة تداخل الاختصاصات، وعدم وضوحها بين وزارتين[1].

– في حالة اعتداء سلطات شخص إداري عام في درجة أدنى على اختصاصات إدارة عامة عليا، أو بتعبير آخر اعتداء سلطة إدارية مرؤوسة على اختصاصات سلطة إدارية رئيسة، مثل قيام أمين عام وزارة بإصدار قرار من اختصاص الوزير[2].

وفي هذا المجال قضت محكمة العدل العليا للأردن بأن رفض إعطاء المستدعيين جوازات سفر أردنية هي من اختصاصات جلالة الملك، وعليه فقرار وزير الداخلية يكون حقيقيا بالإلغاء لعدم الاختصاص.

– حالة قيام شخص إداري عام أعلى بالاعتداء على اختصاصات شخص إداري أدنى أي أنه اعتداء من سلطة رئاسية على اختصاصات سلطة مرؤوسة، ويحدث مثل هذا الخرق عندما يقوم الرئيس الإداري الأعلى بالاعتداء على اختصاصات أحد

---

1 – راجع: د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، ط 6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 1.

– د. أعاد علي حمود العيسي، القانون الإداري، دون ط، دار وائل للنشر،1998، ص292.

2 – مجلة نقابة المحامين 1966، ص540 أشار إليه د. أعاد علي حمود العيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 209.

مرؤوسيه، لكن كيف تتم عملية الاعتداء هذه؟ والمنطق يقول إن هناك قاعدة قانونية تخول الرئيس الإداري سلطة تامة على أعمال مرؤوسيه، قبل وبعد صدورها؟

إلا أن منطق القاعدة الأولى يقابله منطق قاعدة ثانية يخول بها المشرع المرؤوس اختصاصات معينة لا تخضع لتعقيبات رئيسه عليه، وهنا الرئيس يمنع قانونا من الحلول محل المرؤوس، وما عليه إلاّ الانتظار حتى يقوم المرؤوس باستعمال اختصاصاته، ومن ثم يقوم بممارسة سلطاته الرقابية عليه(1) (2).

وإذا قام الرئيس بالاعتداء على اختصاصات المرؤوس في البداية وقبل قيام المرؤوس بمباشرة اختصاصاته، فيكون قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، وفي هذا فصل مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 22 يوليو 1983 عندما أصدر الوزير الأول منشورا يحدد فيه ساعات وأيام العمل الأسبوعية بالنسبة للعاملين في الدولة.

وهنا أكد مجلس الدولة على أن تحديد ساعات وأيام العمل الأسبوعية لها اتصال مباشر بالتنظيم الداخلي للمرفق العام، والمنشور الصادر عن الوزير الأول مشوب بعيب عدم الاختصاص(3).

2 – **عدم الاختصاص المكاني**: يعني به قيام الشخص الإداري بإصدار قرار يمتد أثره إلى خارج الإقليم الذي يزاول فيه اختصاصاته، وإذا كان موظفو الإدارة المركزية يمارسون اختصاصاتهم على المستوى الوطني، فموظفو الإدارات المحلية تحدد المجالات التي يمكن لهم ممارسة اختصاصاتهم فيها في إطار حدود معينة قانونا(4).

---

1 – د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط2، 1962 ص 254 وما بعدها.

2 – د.عبد الله حداد، دعوى الإلغاء ودورها في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، لرسالة لنيل دبلوم دراسات عليا في القانون كلية الحقوق بالرباط، 1980، ص 170.

3 – راجع: حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 22 يوليو 1983، المجموعة، ص 309 حكم منشور من قبل د. محمد العبادي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 98.

4 – راجع: المادة 5 من قانون البلدية تعبر على ذلك بما يلي: « ***البلدية ملزمة بتجسيد حدود إقليمها ميدانيا بتنفيذ كل الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك*** ».

– المادة 5 من قانون الولاية هي الآخر تنص: « ***يطابق إقليم الولاية أقاليم البلديات التي تتكون منها*** ».

وإذا قام أحد موظفي هذه الهيئات باتخاذ قرار إداري يمتد إلى إقليم خارج عن إطار الإقليم الذي يمارس فيه اختصاصاته، شابه عدم الاختصاص المكاني، وأصبح بذلك القرار الإداري قابلا للإبطال[1].

3 – عدم الاختصاص الزماني: يعرف هذا العيب بأنه قيام أحد الموظفين للإدارة العامة بمزاولة اختصاصاته دون مراعاة القيود الزمنية المحددة لذلك، فيقوم مثلا بإصدار قرار إداري في وقت لا يكون الاختصاص متحققا لمن أصدر القرار.

إذ أن مزاولة الوظيفة من قبل الموظف أو الهيئات مثل المجالس المنتخبة تكون محددة زمنيا تنتهي بانتهاء المدة المقررة لذلك[2].

وفي هذا الصدد نص القانون البلدي على تحديد اختصاصات المجالس المؤقتة التي تحل محل المجالس الشعبية المنتخبة بفترة زمنية محددة، وبأعمال معينة[3].

ويمكن أن يصاب العنصر أو ركن الاختصاص الزماني بعيب إذا لم يحترم كعنصر في بناء القرار الإداري، مثل قيام مجلس الإدارة، أو المدير، أو هيئة إدارية عامة، بإنشاء قرار إداري بعد مرور الفترة الزمنية المحددة للمهمة، مما يؤثر سلبا على القرار ويصبح قابلا للإبطال[4].

2 – **عيب الشكل:** يقصد بعيب شكل القرار الإداري ذلك الإطار، أو القالب، أو

---

1 – راجع: د.علي خطار شطناوي، القضاء الإداري، دار وائل للنشر، دون ط، 1995، ص 540.

– مجلس الدولة قرار رقم 003601 الصادر بتاريخ 2002/06/10، قضية بلدية خلال ضد السيد خ.س، مجلة مجلس الدولة، العدد2، 2002، ص 209.

2 – راجع: سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1968 ص 450.

– المادة 82 من دستور 1996 تنص على: « ***إذا لم تحصل من جديد موافقة من المجلس الشعبي الوطني (على برنامج الحكومة) ينحل وجوبا*** ».

2 – تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك أجل ثلاثة أشهر.

– راجع المادة 36 من قانون البلدية والمادة 45 منه.

4 – د. علي خطار شنطاوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 546.

- M. WALINE, Droit administratif, Sirey 9ème édition, Paris, 1963, p 418 .

الصورة، التي تحدد، وترسم الوجه الذي يبرز إدارة الإدارة في إصدار القرار الإداري[1]، وعليه إذا صدر القرار الإداري دون التزام الإدارة بالشكل الذي ينص عليه القانون، ودون إتباع الإجراءات المحددة قانونا، يصيب القرار عيب الشكل ويجعله قابلا للإلغاء لعدم المشروعية الشكلية[2].

والإجراءات الشكلية المطلوبة في القرار الإداري، عبارة عن ضمانة لتحقيق المصلحة العامة للأفراد، وضمان لحريتهم حسب قول الفقيه الألماني "أهرنج" الذي يقول « ***تعد الشكليات والإجراءات الأخت التوأم للحرية، وهي العدو اللدود للتحكم والاستبداد*** »[3].

ويعرف أندري ديلوبادير عيب الشكل بأنه: « ***إهمال صحة الإجراءات الشكلية الواجب إتباعها في العمل الإداري*** »[4].

ويعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: « ***عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئيا*** »[5].

نستنتج مما تقدم أن هناك شكليات جوهرية، وثانوية، تتبع في إصدار القرار الإداري، حتى يكون مطابقا للقواعد القانونية الذي تتناوله بالتنظيم، وسنتعرض فيما يلي لدراسة هذه الشكليات كالتالي:

أ – **الشكليات الجوهرية:** تتميز القرارات الإدارية بشكليات معينة لا بد على الإدارة أن تتبعها في إصدار القرار الإداري، لأنه في حالة مخالفتها تؤدي إلى بطلان القرار الإداري، كشرط التسبب في بعض القرارات، مثل قرارات التأديب، وشرط إتباع صيغة معينة في إنشاء القرار الإداري، وشرط إجراء بعض التحقيقات السابقة على

---

1 – راجع: د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دون دار للنشر، د ط، 1978، ص 58.

2 – د. مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الإداري، دون دار النشر، الطبعة 3، دون سنة، ص 20.

3 – د. ساجي جمال الدين ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول ق.إ، دون دار نشر، 2002، ص 416.

4 - A. DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, op.cit, p.596.

5 – د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 733.

إصدار القرار.

وشرط ضرورة الأخذ بالمشورة، والرأي، أو الاقتراح الذي تقدمه جهة استشارية، أو غيرها من الجهات التي تساهم بالرأي[1].

أو شرط استصدار موافقة من جهة معينة حتى يتم إصدار القرار الإداري، أو يشترط إتباع شكلية معينة يتصف بها الوجه الخارجي للقرار، كالكتابة[2].

ويعتبر القرار الإداري المخالف للإجراءات الجوهرية، قابلا للإبطال نظرا لصدوره مخالفا لقواعد الشكليات التي يأتي بها القانون، ويعتبرها جوهرية في بناء أركان القرار الإداري[3].

مثل عدم تسبب القرار الذي يستدل به مجلس الدولة الفرنسي في إلغاء القرار الإداري في حكمه الصادر بتاريخ 1982/02/18، وذلك عندما طعنت جامعة باريس ضد قرار وزير الجامعات المتضمن رفض تحديد صلاحية هذه الجامعة لمنح دبلوم إجازة وطنية وتفوق في العلوم الطبيعية، وذلك دونما تسبيب لقراره لما تقضي به المادة الخامسة في الأمر الصادر في تاريخ 1976/01/16، وأكد مجلس الدولة هنا بقوله: « ***الثابت في الأوراق أن القرار المطعون فيه قد خلا من أي تسبيب وهنا القرار يعتبر مشوبا بعيب شكلي يبرر إلغاءه*** »[4].

2 – **الشكليات الثانوية للقرار الإداري:** على خلاف الشكليات الجوهرية التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري فالشكليات الثانوية لا تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، لأنها لا تؤثر فيه إلى درجة إعابته في الجوهر الموضوعي للقرار.

---

1 - J .REVERO, Droit administratif, op.cit, p.108 et s.

2 – د. فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2000، ص 197.

- M.WALINE, Droit administratif, op cit. p555.
- C.E, 15/4/1996, préféré des boucles, R.F.D.A, 1996, p.175.

3 - A. DE LAUBADERE, Droit administratif, op.cit. p.450.

– مجلس الدولة قرار غير منشور فهرس رقم 44 مؤرخ في 1999/02/01، أشار إليه د.محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 79.

4 – حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1982/02/12، المجموعة، ص 935، أشار إليه د. محمد العيادي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 208.

والأشكال القانونية هي التي لم يتعرض لها القانون بالنصوص والتي سنورد البعض منها فيما يلي:

– الشكليات التي تقرر لصالح الإدارة، دون الأفراد، وهي شكليات لا يتسنى للأفراد أن يستندوا إليها قصد التوصل إلى إلغاء القرار الإداري[1].

– الشكليات التي لا تؤثر في سلامة القرار موضوعيا وتناولها القضاء المصري في حكم للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه: « ***إنّه إذا كان المشرع طلب عرض التقارير السرية السنوية عن بعض السنوات على السلطة المختصة بالترقية ولأن بعض التقارير لم تعرض بذاتها ولكن عرضت في ملخص واف لها. فمرحلة العرض تكون قد استوفيت، لأن الكشوف التي عرضت على المدير العام كانت خلاصة لهذه التقارير التي شملت العناصر الجوهرية للتقارير، ولأن عرض هذه التقارير بذاتها على المدير العام لم يكن من شأنه إحداث أي تغيير في تقريره النهائي سواء بالنسبة للمدعي أو المرقين*** »[2].

ثانيا – العيوب الموضوعية الأخرى: بعدما تعرضنا في القسم الأول إلى محاولة حصر أسباب عدم المشروعية التي قد تعترض القرار الإداري، والمتمثلة في عدم الاختصاص، وعيب الشكل، ندرس في هذا القسم، البنود الأخرى التي قد تؤثر في مشروعيته وهي:

1 – عيب مخالفة القانون.

2 – عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها.

1 – عيب مخالفة القانون: يعتبر هذا العيب من أهم العيوب التي تتعرض إليها القرارات الإدارية في الموضوع، وأكثرها شيوعا وممارسة للقضاء الإداري في رقابته على أعمال الإدارة العامة بما يتعلق بخروجها عن القواعد القانونية[3].

---

1 – د. فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 160.

2 – راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، المؤرخ في 29 يوليو 1963، مجموعة أبو شادي، ص 57، أشار إليه الدكتور محمد العيادي، قضاء الإلغاء، ص 212.

– د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 74.

3 - A. DE LAUBADERE, Droit administratif, op. cit. p 73 et s.

- C.E, 30/10/1998, ville de lisieux, N° 149662, A.J.D.A, 1998, p.969.

وتكون الرقابة القضائية في هذا البند منصبة على محل القرار الإداري. فما هو محل القرار الإداري؟ وما هي الصور التي تظهر بها عيوب مخالفة القانون؟

أ – **تعريف محل القرار الإداري:** يعرف المحل بأنه الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري في الحال ومباشرة، إذ يؤدي إلى إحداث تغيير في الهيكل، والتنظيم القانوني السائد عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني قائم [1].

ويعرف مرة ثانية، بأنه الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة، وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه[2].

نستنتج من التعريفين السابقين أن محل القرار الإداري يختلف من قرار إلى آخر حسب الكيفية التالية:

1 – بالنسبة لمحل القرار اللائحي فيترتب على صدوره إما إنشاء، أو إلغاء، أو تعديل للمراكز القانونية التي من أجلها قامت الإدارة العامة بعملها. والقرار اللائحي لا يستنفذ آثاره كلية فور تطبيقه، بل يبقى مرتبا لآثاره كلما توافرت الشروط الضرورية لتطبيقه[3].

2 – بالنسبة للقرار الفردي فمحله ينصب على إنشاء، أو إلغاء مركز قانوني فردي، ويستنفذُ تحقيق أثره فور تطبيقه على الحالة الفردية التي استوفت شروطه التطبيقية عليها[4].

---

1 – راجع: د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 222 .

– د. سامي جمال الدين، والدكتور إبراهيم عبد العزيز سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 334 وما بعدها.

– د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية مرجع سابق ص 75.

2 – راجع: د. محمود حلمي، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص 88.

3 – راجع: د. أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979، ص 522.

4 – راجع: د. محمود حلمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 88.

– د. محمد العابدي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 216.

3 – بالنسبة لشروط المحل فهي نفسها تتوزع بين القرارات الفردية، أو اللائحية على نوعين:

الأول: يشترط أن يكون محل القرار الإداري ممكنا وإلا اعتبر منعدما لاستحالة تحقيق محله.

والشرط الثاني ينص على أن يكون المحل جائزا قانونا[1].

ب – صور عيوب مخالفة القانون:

تتميز عيوب مخالفة القانون بعدة صور هي: عيب مخالفة القانون، وعيب تفسير النصوص القانونية، وعيب الخطأ في تطبيق النصوص القانونية، وعيب الانحراف بالسلطة. ونستعرض مختلف هذه الصور في ما يلي:

1 – عيب مخالفة القانون: يتحقق عيب مخالفة القانون عندما تقوم الإدارة بمخالفة قاعدة قانونية، أثناء قيامها بإنشاء القرار الإداري، إذ تتغاضى الإدارة عن فحوى نص القاعدة القانونية، ولا تعيرها أي حساب وكأنها غير موجودة. فيؤدي ذلك إلى التأثير في مصالح الأفراد الذين يلتجئون بعد ذلك إلى القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء ذلك القرار، مثبتين بأن الإدارة قد ارتكبت عيب مخالفة قاعدة قانونية معينة[2].

إما بقيامها بعمل إداري تمنعه القاعدة القانونية، أو أنها تمتنع عن القيام بعمل توصية القاعدة القانونية[3].

ومن تطبيقات القضاء الفرنسي ما جاء في حكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1982/12/22 وتجسد ذلك بمناسبة الطعن في عدة قرارات أصدرتها الإدارة ونقلت بموجبها إلى القطاع الخاص بالشركة الفرنسية للإمداد والتموين والملاحة الجوية، خلافا لنص المادة 34 من الدستور، التي تنص على أن المشرع وحده هو الذي يملك حق

---

1 - A. DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, op.cit 1980, p.266.

– مجلس الدولة، قرار رقم 030115، مؤرخ في 2006/03/28 قضية بين والي بجاية وجمعية، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص 242 وما بعدها.

2 – راجع: د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 83.

3 – راجع د. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 365.

– د. عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مرجع سابق ص 240.

تحديد القواعد المتعلقة بفصل ملكية المنشآت التابعة للقطاع العام إلى القطاع الخاص، وأكد المجلس: « ***أن القرارات المطعون فيها قد ساهمت في تحقيق وتمويل هذا النقل وفي الواقع تكون نتيجته مخالفة لنص المادة 34 من الدستور، ودون بحث باقي أوجه الطعن فاللجنة الوطنية التابعة للشركة الفرنسية للإمداد والتموين والملاحة الجوية محقة في طلب الإلغاء*** »[1].

ومن تطبيقات القضاء الجزائري ما جاء في قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/02/25 حول عزل موظف أثناء العطلة المرضية الشرعية إذ عبر بما يلي: « ***حيث إن القرار المطعون فيه والمتضمن عزل المستأنف صدر في 1999/11/09 أي خلال فترة كان فيها في عطلة مرضية كمستفيد من عجز ممنوح من الجهات المعنية بالتأمينات الاجتماعية، الوضعية التي أبلغ بها المستأنف مديرية التربية بموجب رسالة مؤرخة في 1999/10/31 رداً على الإنذار بالالتحاق الموجه له في 1999/10/23.***

وحيث إنّه يعتبر إذن قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية قرارا مخالفا للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون النموذجي الخاص بالمؤسسات والإدارات العامة، لذا يتعين إلغاء القرار المستأنف فيه الذي أساء في تقدير الوقائع وتطبيق القانون وبعد التصدي لإبطال القرار المطعون فيه المتضمن عزل المستأنف من منصب عمله »[2].

2 – **عيب تفسير النصوص القانونية (الخطأ القانوني):** يقصد بهذا العيب قيام الإدارة بالفهم الخاطئ للقاعدة القانونية، وتعطي لها تفسيرا غير التفسير الذي تحتويه القاعدة القانونية، الذي نوى منها المشرع تحقيق مقصد القاعدة، وخطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية قد يكون عن حسن نية إذا كانت القاعدة غير واضحة وتحتمل

---

1 – مجلس الدولة الفرنسي، قرار صادر بتاريخ 1982/12/22 المجوعة، ص 436، نشره د. محمد العيادي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 220.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 746 مؤرخ في 2003/02/25، قضية س.ر، ضد مديرية التربية لولاية سطيف، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص 166 و167.

التأويل، وقد يكون عن سوء نية – عن قصد – في حالة توجه الإدارة إلى عملية التفسير، الذي يقصد منه التحريف لعدم احترام الحرفية دون التقيد بروح القاعدة[1].

وحول تطبيقات القضاء نجد القضاء الإداري الفرنسي أخطأ في تفسير القاعدة القانونية بإلغائه لقرار رئيس قسم المستخدمين، والميزانية العامة التابعة للإدارة العامة لوزارة الميزانية، والمتضمن رفض اعتبار مؤتمرات الاتحادات الإقليمية للنقابة الوطنية للضرائب قابلة لأن تمنح تصاريح بالغياب، وقرر بأنه مشوب بخطأ قانوني، وذلك بتفسيره لنص المادة الثالثة من المرسوم الصادر بتاريخ 1959/02/14 الذي يجيز منح تصاريح خاصة بالغياب تفسيرا لا يتفق والقصد منها[2].

والقضاء الإداري الجزائري في حكم صادر بتاريخ 2002/04/08 جاء في قضية، تناول موضوعها بيع قطعة أرض من قبل البلدية وجاء في الحكم ما يلي: « ... ***وبما أن العقد الإداري المستظهر به من المستأنف عليه الأول تم تحريره من طرف رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية خليل، ولكن هذا الأمر مخول للوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين دون سواهما. وبناء على ذلك، فالعقد الإداري المتمسك به من المستأنف عليه الأول غير نظامي، ولا يمكن أن يُرتب أي حق مهما يكن نوعه تجاه العارضة...*** »[3].

3 – عيب الخطأ في تطبيق النصوص القانونية: يظهر هذا الخطأ لدى مباشرة الإدارة لنشاطها القانوني، وتطبيقها على حالات لم ينص عليها القانون، أو أن الإدارة قامت بإصدار قرارها دون مراعاة الشروط الضرورية التي يحددها القانون[4]. وليتحقق

1 – راجع: د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 460.

– مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 019704، المؤرخ في 2005/02/15، قضية النقابة الجزائرية للصناعة الصيدلانية، ضد وزير العمل ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 2005، ص 120.

- A. DE LAUBADERE, Trait de droit administrative, op.cit, p.73 et s.

2 – راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1981/02/24، المجموعة، ص 320.

3 – راجع مجلس الدولة، القرار رقم 003808، مؤرخ في 2002/04/08، قضية السيد ابن الشيخ الخبيزي ضد الوكالة العقارية المحلية لبلدية خليل، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص 206، 207.

4 - M.WALINE, Le contrôle juridictionnel de l’administration, LGDJ, 1974, p.165.

عيب الخطأ في تطبيق النصوص القانونية لا بد من توافر شروط ثلاثة هي:

* ضرورة التحقق من حدوث الوقائع التي استندت الإدارة إليها في إصدارها للقرار، فالقرار الإداري يصبح مخالفا للقانون عندما تعتمد الإدارة في إصداره، وقائع لم تحصل بعد. وهنا يظهر دور القاضي الإداري الذي يقدر الواقعة إن كانت موجودة وهذا ما يؤكده مجلس الدولة الفرنسي بحكمه على أن القانون يمنح الإدارة حق الاستيلاء على الوحدات السكنية في المناطق التي توجد بها أزمة إسكان، لذا فالمباشرة المشروعة لحق الاستيلاء تتوقف على حالة الوقائع هذه والتي يراقبها القاضي ويتأكد من حدوثها[1].

أما بالنسبة للقضاء الجزائري، فقد عالج مثل هذه المواضيع في حكمه الصادر بتاريخ 2002/02/11 الذي جاء كالتالي: « ***حيث إن النزاع يتعلق بطلب إلغاء القرار الصادر عن منظمة المحامين لناحية وهران بتاريخ 1999/09/08 والذي رفض طلب المدعي أصلا المستأنف عليه في الالتحاق بسلك المحاماة.***

وحيث إن القرار أو المقرر فيه جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري يجب أن يسبب، هذا وحده يكفي لإلغائه إضافة إلى كونه تحرر باللغة الأجنبية خلافا لنص المادة 03 من الدستور التي تنص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، وكذلك المادة 02 من القانون 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة الوطنية المعدل والمتمم بالأمر 80/96.

وحيث إن قضاة الدرجة الأولى أصابوا لما قضوا بإلغاء القرار المطعون فيه إلا أنه كان عليهم مراعاة الجانب الجوهري والتحقق منه وهو عدم تسبيبه، وعليه يتعين تأييد القرار المستأنف »[2].

* ضرورة التحقق من توافر الشروط القانونية للوقائع حتي يبرر القرار، وفي هذا يرى الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه « ***لا تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة***

1 – حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1948/01/09، المجموعة، ص 15.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 005951، مؤرخ في 2002/02/11، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، لسنة 2002، ص147، 148.

لإصدارها قرارها سليمة في حد ذاتها، وإنما يجب أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار »[1].

وفي هذا نجد مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بما يلي: « ***... طبقا لنص المادة 38 من قانون التنظيم العقاري الصادر بتاريخ 1968/02/30، عندما يكون ثلثا المالكين الحائزين لثلاثة أرباع مساحة الأرض على الأقل قد طلبوا أو وافقوا على إجراء التعديل موضوع النزاع فيجوز للمحافظ أن يجري هذا التعديل ، ولما كانت هذه الشروط لم تتوافر في النزاع الماثل، فالطاعن يكون محقا في التمسك بالقرار المطعون فيه – أي قرار المحافظ – قد صدر مخالفا لنص المادة 38 من قانون التنظيم العقاري »***[2].

أما القضاء الإداري الجزائري فتناول هذا الجانب في حكمه الصادر بتاريخ 2002/08/14 المتعلق بقرار طرد أجنبي صادر من طرف مصالح الشرطة المحلية جاء فيه ما يلي: « ***... تبين من عناصر الملف بتاريخ 2002/07/16 أن مصالح الشرطة بولاية برج بوعريريج قد قامت بتبليغ المدعي بصفته أجنبيا، من جنسية سورية بأن له شهرا واحدا لمغادرة التراب الوطني... وممثل وزارة الداخلية صرح بأن القرار محل الطلب صادر حسب تأشيرته من طرف مصالح الشرطة المحلية التابعة لولاية برج بوعريريج مع العلم أن طرد الأجانب من التراب الوطني يرجع إلى اختصاص وزير الدولة وزير الداخلية دون سواه.***

حيث تبين مما سبق أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة وهي وزارة الداخلية مما يحتمل إبطاله »[3].

وفي حكم آخر، قرر مجلس الدولة في قرار رقم 10349 ما يلي: « ***خرق حق الدفاع المضمون دستوريا يؤدي إلى وقف تنفيذ مقرر العزل المتخذ في حق موثقة،***

1 – د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 836.

2 – راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1980/10/17، المجموعة، ص349.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 013772، مؤرخ في 2002/08/14، قضية السوري ضد قرار مصالح الشرطة المحلية، مجلة مجلس الدولة، عدد،2، 2002، ص 221، 222

التي أحيلت على اللجنة التأديبية للمنظمة الوطنية للموثقين »[1].

2 – **عيب الانحراف بالسلطة:** له علاقة بالغاية والهدف المراد تحقيقه من إصدار القرار الإداري، وعليه يجب على مصدر القرار الإداري إن كانت إدارة عامة أو موظفا إداريا، أن يجعل الهدف من إصدار القرار تحقيق مصلحة عامة. وإذا انحرف القرار عن تحقيق هذا الهدف كان معيبا بعيب الانحراف بالسلطة . ونظرا لصعوبة اكتشاف هذا الانحراف من قبل القضاء الإداري، سندرسه من خلال التعرض لبعض التعاريف الفقهية في النقطة الأولى، وصور الانحراف بالسلطة في النقطة الثانية[2].

* تعريف الانحراف بالسلطة : نتعرض في هذه النقطة إلى ثلاثة تعاريف على سبيل المثال فقط.

– عرف أوكوك عيب الانحراف بالسلطة كما يلي: « ***يوجد عيب الانحراف بالسلطة حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، ومع اتخاذه قرارا يدخل في اختصاصه، ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير التي من أجلها منح هذه السلطات*** »[3].

– ويعرّفه الفقيه لا فيريير بأنه: « ***استعمال رجل الإدارة سلطاته لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة*** »[4].

– وعرّفه العميد بونار بأنه « ***نوع من عدم الشرعية، ينحصر في كونه عملا قانونيا يكون سليما في جميع عناصره، عدا عنصر الغرض المحدد له*** »[5].

* أما مصدر الانحراف بالسلطة فيمكن تلخيصه في النقاط التالية:

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 103، مؤرخ في 2002/04/30، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2002، ص 226.

2 – راجع: د. عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 1982، ص 128.

– د. أعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 220.

- M. WALINE, Le contrôle juridictionnel de l'administration, op.cit, p.165.

3 – راجع: د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1966، ص 78.

4 - LA FERRIERE, Traité de la juridiction administratif, Paris, 1890, p 115.

5 - R. BONNARD, Le pouvoir discrétionnaire, Paris, 4ème édition, p 368.

– أن يستهدف الموظف، أو الإدارة العامة، غاية بعيدة عن المصلحة العامة، والانحراف بالسلطة هنا يعتبر خطرا، لأن النية في التعمد كانت ظاهرة من قبل الشخص الإداري، أو موظفه في استغلال سلطاته التقديرية في تحقيق أهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة، ويتحقق الانحراف بالسلطة بوسيلتين تستعملهما الإدارة أو الموظف هما[1]:

أ – **استعمال السلطة من أجل الانتقام:** وهو النوع السيئ في أنواع صور الانحراف بالسلطة، لأن السلطة الإدارية قد تستعمل في أغراض غير الأغراض التي شرعت من أجلها القواعد القانونية وتستغل توجيهات أخرى تضر وتؤذي الآخرين بسبب ضغائن وأحقاد شخصية دفينة في نفسية الموظف الذي يستعمل وسائل الإدارة العامة للانتقام، مما يؤدي بالقرار الإداري إلى الزيغ عن المسار الحقيقي المسطر لإنشائه قصد تحقيق النفع العام.

ومن تطبيقات القضاء نجد القضاء المصري الذي أشار إلى مثل هذه الحالة في حكم المحكمة الإدارية العليا بما يلي: « ***أن في تعصب الإدارة للمدعي بتركه في الترفيع بلا وجه كما هو ثابت من الأحكام النهائية، ثم الالتجاء إلى تسريحه بعد أن رفع أمره إلى القضاء عدة مرات، وصدرت أحكام القضاء لصالحه، إن في ذلك دليلا على إساءة الحكومة في استعمال سلطتها بتسريحه للتخلص منه بعد أن التجأ إلى القضاء واستصدر أحكاما بإلغاء قراراتها*** »[2].

وتناول القضاء الجزائري التعسف في استعمال السلطة بحكم صادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء تيزي وزو مؤرخ في 2004/02/09 جاء فيه ما يلي: « ... ***تنص المادة 50 من قانون التهيئة والتعمير الحامل لرقم 29/90 والمادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176 على أن حق البناء مرتبط بملكية الأرض.***

حيث إن المدعى عليها برفضها منح المدعي رخصة البناء تكون خالفت القانون وعليه يتعين إلغاء مقرر الرفض الصادر عن بلدية فريحة بتاريخ 2001/10/10 وإلزام

---

1 – راجع: د. حنا البنا، قضاء الإداري، مرجع سابق، ص 455.

2 – راجع المحكمة الإدارية العليا، حكم صادر بتاريخ 1961/05/20، المجموعة، ص 1159.

المدعى عليها ممثلة في رئيس مجلسها الشعبي البلدي بتسليم رخصة البناء للمدعي بشأن القطعة الأرضية الحاملة لرقم 28 الكائنة بفريحة محل العقد الإداري »[1].

ب – استعمال السلطة لتحقيق مصلحة خاصة: يتحقق عيب استعمال السلطة من قبل الموظف الإداري عندما يصدر قررا إداريا يكون مبتغاه هو تحقيق مصلحة ذاتية تعود عليه بالنفع الخاص. وينحرف عن أصل عمله الذي من المفروض أن يحقق النفع العام.

عيب إساءة استعمال الإجراءات: يحدد القانون إجراءات معينة يجب إتباعها من قبل الإدارة في إصدار القرار الإداري، لكن تلك الإجراءات قد يصعب عملية الوصول إلى الغاية التي من أجلها يتم إصدار القرار الإداري، فتلجأ إلى استعمال إجراءات أخرى بدلا من الأولى، لتخفف العملية المنشودة من القرار. مثل قيام الإدارة بعملية الاستيلاء على أرض دون اتباع إجراءات نزع الملكية للمصلحة العامة[2].

هنا نجد الإدارة قد التجأت إلى استعمال إجراءات الاستيلاء المؤقت بدلا من إجراءات نزع الملكية الواجب إتباعها قانونا.

المطلب الثاني

اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى التفسير وفحص المشروعية

تختص المحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى التفسير وفحص المشروعية إلى جانب الاختصاص بدعاوى وقف التنفيذ، فالتفسير وفحص المشروعية هما وسيلتان قضائيتان تنصان على تفسير، وفحص مدى مشروعية القرارات الإدارية، الصادرة عن الولايات، والبلديات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري[3]. وتتحقق دعوى التفسير في

1 – مجلس قضاء تيزي وزو، الغرفة الإدارية، قرار رقم 2001/905، مؤرخ في 2004/02/09، قضية بين س.م ضد بلدية فريحة، قرار غير منشور.

2 – مجلس قضاء البويرة، الغرفة الإدارية، قرار رقم 1994/760، مؤرخ في 1994، قضية بين ع.ب ضد بلدية البويرة، قرار غير منشور.

3 – المادة 801 من ق.إ.م.إ.

حالة رفعها من مدعٍ يطالب فيها المحكمة الإدارية المختصة بتفسير القرارات الإدارية الصادرة من الأشخاص الإدارية العامة، مطالبا فيها إزالة الغموض الذي قد شاب القرار الإداري فجعله مبهما (الفرع الأول)، أما دعوى فحص المشروعية، فتتحقق في حالة تحريكها من مدع يطالب فيها المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، بأن تقوم بعملية فحص مدى مشروعية قرار إداري صادر من شخص إداري عام اعتراه الغموض في مدى صحته، في التكوين، والمطابقة الشرعية للنصوص القانونية التي تتعلق به (الفرع الثاني)، وقد تكون الظروف المحيطة بموضوع النزاع مغايرة لما قد يتبع في الدعوى الأخرى في ظل الظروف العادية، فيكون المتضرر من عمل الإدارة قد اضطرته التحولات العملية الاستعجالية، إلى تحريك الدعوى ضمن هذه الشروط الاستثنائية، وتسمى بدعوى وقف التنفيذ (الفرع الثالث).

الفرع الأول

اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى التفسير

نعني بدعوى التفسير ذلك الطلب الذي يوجه إلى المحاكم الإدارية قصد القيام بشرح وتفسير المعاني الخفية للقرار الإداري المطعون فيه بالغموض والإبهام[1]، ومن هذا المعنى نخلص إلى اعتبار دعوى التفسير تتميز بمجموعة من الخصوصيات التي تميزها عن باقي الدعاوى الأخرى، وبذلك فهي دعوى قضائية في نظامها القانوني، لأن معظم مصادر نظام التفسير الإدارية هي من إنشاء وابتكار القضاء الإداري حول القانون الإداري.

وعليه يتقلص اختصاص قاضي الدعوى التفسيرية الإدارية، ولا يتعدى عمله إطار التوضيح والشرح حول المعاني الغامضة والمبهمة في القرار الإداري، وإعطائها المعنى الصحيح والحقيقي عن طريق الإعلان عنه في حكم قضائي نهائي، ومنه تقلص سلطة القاضي الإداري المختص في دعوى التفسير الإداري، بالقياس مع الاختصاص بالدعاوى القضائية الأخرى[2]. وينحصر مجال اختصاص دعوى التفسير الإداري بالجانب

1 - Charles DEBBASCH, Contentieux administratif, Dalloz, Paris ,1975 p.635.

2 – د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 113.

الموضوعي للأشخاص الإدارية العامة والمتمثل في القرارات الإدارية التابعة لها.

وما دامت دعوى التفسير الإداري قضائية محضة بغض النظر عن الجهة التي قامت بتحريكها إن كانت عن طريق مباشر (دعوى التفسير المباشرة) أو تحرك من قبل جهة قضائية (طريق الإحالة القضائية).

أولا – دعوى التفسير المباشرة:

تحرّك الدعوى المباشرة أمام هيئات القضاء الإداري طبقًا لقواعد الاختصاص الإقليمي، وتتبع فيها الشروط، والإجراءات التي تطبّق أمام الدعاوى القضائيّة الإداريّة الأخرى، والتي تمّ التعرّض إليها سابقًا في دعوى الإلغاء، مثل الصفة، والمصلحة، والأهليّة، بالإضافة إلى القرار المبهم كشرط لصحّة رفع دعوى التفسير الإدارية. وعلى هذا الأساس نكتفي بالتعرّض إلى بعض الشروط الشكليّة التي تتميّز بها دعوى التفسير الإداريّة دون الدعاوى الأخرى.

1 – شرط وجود قرار إداري:

بتفحص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجدها تناولت القرارات الإدارية التي تخضع لاختصاص المحاكم الإدارية بالتفسير حول الغموض الذي يشوبها، وهي قرارات الولاية، والمصالح غير الممركزة للدولة، على مستوى الولاية، وقرارات البلدية، والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، وقرارات المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2 – شرط غموض القرار الإداري[1]:

وهي الخاصيّة التي تميّز دعوى التفسير الإداري عن الدعاوى الأخرى، لأنّ الدعوى لا تقبل إلا إذا كان التصرّف الإداري والمقصود به هنا القرار الإداري مشوبًا بالغموض، والإبهام الحقيقي في محتوى الألفاظ وترتيبها اللغوي، أو عدم قدرة تقريب عبارات عمل قانوني انفرادي بعمل قانوني آخر، قصد توضيح المقصود من المعنى

1 – مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 012355 بتاريخ 2003/04/15، مجلّة مجلس الدولة، عدد 8 لسنة 2006، ص 178، 179.

الحقيقي والصحيح للقرار الإداري[1].

وشرط غموض القرار الإداري قد يتحقّق لرفع دعوى التفسير الإدارية المباشرة عندما يكون القرار الإداري قد فقد معناه الحقيقي بصورة جدية، ممّا يؤدّي إلى قيام نزاعات حقيقيّة بين أصحاب المصالح والمراكز القانونيّة[2].

3 – وجود نزاع جدّي وحال:

لقبول دعوى التفسير الإدارية يجب أن تتسبّب في إثارة نزاع قانوني جاد بين الإدارة والأشخاص المخاطبين.

ثانيا – التفسير عن طريق الإحالة:

يُقصد بها أنّها طريقة غير مباشرة لتحريك دعوى التفسير الإداريّة، والتي تُحال عادة من عمليّة نزاعيّة تكون حالّة وقائمة بالنظر والفصل في دعوى قضائيّة أصليّة عاديّة من قبل جهات القضاء العادي.

وأثناء المرافعات أو المحاكمة، يمكن أن يحدث من أحد الأطراف أن يدفع بغموض وإبهام القرار الإداري الذي يرتكز عليه موضوع الدعوى العاديّة الأصليّة، فيضطرّ القاضي المختصّ بالدعوى إلى التوقّف عن عمليّة النظر والفصل فيها، ويقضي بإحالة مسألة القرار الإداري المدفوع فيه بالغموض والإبهام إلى الجهة القضائيّة الإداريّة المختصّة بدعوى التفسير، فتحرّك أمامها دعوى التفسير بواسطة الإحالة القضائيّة، من خلال أمر القاضي الذي يطلب فيه الطرف المخاصم للإدارة رفع دعوى تفسير أمام الجهة المختصّة، للقيام باستخلاص المعنى الحقيقي للقرار الإداري.

ولتبيان وتوضيح عمليّة رفع دعوى التفسير الإداريّة عن طريق الإحالة القضائيّة، نستعرض بعض شروط دعوى الإحالة القضائيّة الخاصّة بها، ونستثني الشروط الأخرى التي تمّ التطرّق إليها من قبل، ما عدى التعرض لسلطة القاضي فيها.

---

1 – المادّة 1/1 من القانون المدني التي تنصّ: « ***يسري القانون على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أوفي فحواها*** ». وهوما يرتبط بالقواعد المطبقة على عمليّة التفسير الإدارية.

2 - joanides, L.U.C.P, patros, l'interprétation en droit public, athènes theol et athan , 1962, p.197 et s.

1 – شرط وجود حكم قضائي بالإحالة:

إذا كانت دعوى التفسير المباشرة يشترط فيها القرار الغامض والمبهم، فدعوى التفسير بالإحالة القضائيّة يُشترط فيها بالإضافة إلى القرار الإداري المبهم، توافر حكم قضائي صادر من هيئة قضائيّة عاديّة أصلاً كانت المختصّة بالدعوى العادية الأصليّة، والتي قام من أجلها الدفع بالغموض في القرار الإداري.

ويجب أن يحتوي حكم الإحالة القضائيّة بالتفسير على مجموعة من الشروط هي:

أ – أن يكون حكم الإحالة القضائيّة بالتفسير مؤسّسًا على نزاع حقيقي بين أطراف الدعوى.

ب – أن تبقى الدعوى الأصليّة قائمة ولم تتعرّض للسقوط عن طريق التقادم أو التنازل أوغير ذلك من طرق نهاية الدعوى.

جـ – أن يكون حكم الإحالة القضائيّة لتحريك دعوى التفسير الإداريّة هو محلّ الإحالة القضائيّة.

د – يجب أن يتطابق مضمون وطلب التفسير بواسطة الإحالة القضائيّة مع مضمون الحكم بالإحالة القضائيّة[1].

2 – شرط وجود قرار إداري مبهم:

لقد تمّ التعرّض لهذا الشرط في النقطة المتعلّقة بشروط دعوى التفسير المرفوعة مباشرة أمام القضاء الإداري، ولا داعي لإعادة تكرار المعلومات المتعلّقة بالدعوى الإداريّة فيما يتعلّق بدعوى التفسير المرفوعة مباشرة.

3 – سلطات القاضي في دعوى التفسير الإداريّة:

تحدّد سلطات القاضي المختصّ بالنظر في دعوى التفسير الإداريّة ضمن حدود البحث عن إعطاء تفسير حقيقي لمعنى القرار الإداري وإعلانه في حكم قضائيّ حائز لحجيّة الشيء المقضي فيه[2]، ضمن قيود لا بدّ من احترامها، وهي:

---

1 - Charle DEBBASH, contentieux , administratif, op .cit, p 818.
- J.M AUBY, Et R.DRAGO, traite de contentieux administratif, op. cit, p. 120.

2 – د. عمّار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 164 و165.

– عدم البحث عن مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه بالتفسير.
– لا يحقّ له أن يقوم بإلغائه.
– أن يبلّغ القرار القضائي بالتفسير إلى رافع الدعوى في حالة الطعن المباشر، وإلى الجهة القضائيّة في حالة الإحالة القضائيّة.

وكان من المفروض أن يبلغ في حالة الإحالة القضائية إلى الشخص الذي أمرته الهيئة القضائيّة برفع دعوى التفسير، حتّى تعتمد عليه في حالة عودته إلى التقاضي أمام الهيئة القضائيّة العاديّة مرّة ثانية.

الفرع الثاني

اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى فحص المشروعية

يقصد بدعوى فحص المشروعية، الدعوى القضائية التي تحرك ضد القرارات الإدارية الصادرة من الولايات، والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

والقرارات الإدارية الصادرة عن البلديات، والمصالح الإدارية الأخرى للبلديات،

والقرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية[1]، وتكون هذه القرارات مشوبة في بعض الحالات بعدم المشروعية فتحال عن طريق دعوى فحص المشروعية على المحاكم الإدارية طبقا للقانون حتى يتم فحص مدى شرعيتها.

وتعتبر دعوى فحص المشروعية قضائية خالصة دون النظر للجهة التي تقوم بتحريكها، لأنها طريقة قضائية لابد من إتباع إجراءاتها، وتطبيقها لكل من أراد أن يطعن بفحص المشروعية ضد القرارات الصادرة عن الأشخاص الإدارية المذكورة في المادة 801. ولدعوى فحص المشروعية طريقتان في تحريكها أمام المحاكم الإدارية[2]، إما عن طريق الدعوى المباشرة والتي سندرسها في (البند الأول)، أو عن طريق

1 – المادة 801 من ق.إ.م.إ.

2 – د. عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، دون دار نشر، دون ط، 2001، ص 20.

الإحالة القضائية، والتي قد تسلكها دعوى فحص المشروعية، والتي سنتطرق إليها في (البند الثاني).

أولا – شروط دعوى فحص المشروعية في ظل الطريقة المباشرة:

حتّى تقبل دعوى فحص المشروعية التي تحرّك ضد القرارات الإدارية، لا بدّ من توافرها على مجموعة من الشروط مثلها مثل أيّة دعوى تحرّك أمام القضاء الإداري عن طريق الدّعوى المباشرة، وهذه الشروط هي:

1 – الشروط الشكلية المتعلقة بكل دعوى إدارية: وقد سبق التعرض إليها من قبل في دعوى الإلغاء.

2 – عيب القرار الإداري لانعدام المشروعية: يعتبر عيبا يصيب القرار الإداري، ويخضعه لرقابة القضاء الإداري – المحاكم الإدارية – متى حامَ الشك حوله لانعدام مشروعيته[1].

ولإخضاع القرار الإداري لمعيار فحص المشروعية، فمن اللائق التّعرض بالدّراسة إلى هذا الجانب وغير المسبوق معرفته، وهو معنى المشروعية حتّى نتعرّف على الحالات التي يمكن أن تخضع للفحص، ويتمّ التّحقق من مدى مشروعية للقرار الإداري.

فما معنى الخضوع القانوني حتى يعتبر عمل الإدارة مشروعا؟

وللإجابة عن هذا التساؤل نستعرض بعض الآراء الفكرية التي خاضت في الموضوع وهي:

الرّأي الأوّل: ويقول بوجوب كون القرار الإداري صادرًا في ظلّ تطبيق قاعدة قانونية[2].

---

1 – المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء في نصّها ما يلي: « ***يجب أن يرفق بالعريضة الرّامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرّر...*** ».

2 – راجع: د. رأفت فودة، مصادر المشروعية ومنحنياتها، دراسة مقارنة دون دار النّشر، د. ط، 1994، ص 30 وما بعدها.

يذهب أصحاب هذا الرّأي إلى اعتبار القرار الإداري لا يكون مشروعًا، إلاّ إذا كان تطبيقا لقاعدة قانونية موجودة من قبل.

وبمعنى آخر يجب أن يكون القرار الإداري تجسيدًا للقاعدة القانونية أو تنفيذًا لها.

الرّأي الثاني: يجب أن يكون القرار الإداري صادرًا استنادًا إلى قانون[1] [2].

يرى أصحاب هذا الرأي أنّه يجب أن يسند القرار الإداري إلى قاعدة قانونية تجيزه، بأن يأذن القانون للإدارة بالإتيان بالقرار الإداري، وإذا لم يوجد مثل هذا الإذن أو الترخيص من جانب القانون كان القرار الإداري غير مشروع.

الرّأي الثالث: يجب أن يكون القرار الإداري غير مخالف لأحكام القانون[3].

يرى أصحاب هذا الرأي أنّ مشروعية قرارات الإدارة تقوم على أساس عدم مخالفتها لأحكام القانون، وهذا الاتّجاه يوسع بلا شك سلطة الإدارة التّقديرية، ويكتفي لمشروعية التّصرف، أو العمل الإداري، أن لا يكون صادرًا مخالفا للقانون، فالمشرّع إذا ما حدّد لرجل الإدارة سلوكًا معينًا بشأن موقف معيّن، كان عليه أن يلتزم به، وإلاّ كان تصرّفه غير مشروع.

وجاء في قرار مجلس الدولة حول مدى المشروعية في حالة مخالفة القانون ما يلي:

« ***... وثبت من محتوى الملف أن المداولة رقم 90/06 المراد إبطالها جاءت بعد مداولة جميع أعضاء المجلس الحاضرين وبالإجماع وافقوا رأي ووجهة نظر الرئيس، وعندها قرر المجلس الشعبي إبطال المداولة الأولى رقم 90/12.***

حيث إنه ومادام أن قضاة أول درجة تطرقوا إلى فحص مشروعية المداولة محل الطعن بالإبطال بعد النظر في شكليتها ومطابقتها للقانون لا سيما أحكام المواد 41

1 – د. أنور أحمد أرسلان، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأوّل، المشروعية والرّقابة القضائية، دون دار النّشر، د.ط، 1997، ص 19 وما بعدها.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 006405، مؤرخ في 2003/07/01، قضية خ.م ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية لباب الزوار ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص 115 وما يليها.

3 – د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دون دار النّشر، د.ط، 1993، ص 20.

إلى 45 وكذا المادة 79 من القانون البلدي رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 فقرارهم المعاد جدير بالتأييد »[1].

ثانيا – شروط دعوى فحص المشروعية في ظل الطريقة غير المباشرة:

وهي طريقة معقدة نوعا ما، لأنها تثار أمام القضاء العادي، عكس الدعوى المباشرة لفحص المشروعية، والتي تحرك مباشرة أمام القضاء الإداري – المحاكم الإدارية– وهناك تظهر الصعوبة عندما تكون أمام المحاكم المدنية، التي يثار أمامها عدم مشروعية القرار الإداري الذي أدى إلى قيام دعوى المنازعة أمام القضاء المدني.

أما الصعوبة الثانية، فتنعكس من الصعوبة التي يتلقاها القاضي الجنائي، عندما تطرح أمامه قضية تتعلق بمدى مشروعية القرار الإداري. وفيما يلي نحاول دراسة هاذين الإشكالين:

1 – **المحاكم المدنية ومدى قدرتها على الفصل في المشروعية:** القاعدة أنه لا يجوز للمحاكم المدنية القيام بعملية تقدير قرار إداري في مدى مشروعيته، بمثابة دعوى تدخل ضمن اختصاصها، وارتبط حلها مدنيا بضرورة القيام بمدى قانونية القرار الإداري من عدمه[2]. حيث جاء حكم غرفة القانون الخاص بالمجلس الأعلى في قضية تتعلق بسبقية الحكم وتقدير مصادره، وقضت بعدم الاختصاص لأن الاختصاص بفحص المشروعية يعود إلى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى[3].

2 – **مدى قدرة المحاكم الجنائية على تقدير المشروعية:** يسمح في بعض الحالات للمحاكم الجنائية أن تقوم بالفصل في منازعات تتعلق بمشروعية القرارات الإدارية التي تنتج عن دعاوى حركت أمامها تتعلق بقرارات تنظيمية قانونية، ولذلك حينما تثار مشروعية القرار التنظيمي بصورة عارضة، فالقاضي الجنائي ولتمتعه بشمولية الاختصاص القضائي، فهو قاضي الدعوى الرئيسية بالإضافة إلى الوسائل

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 010270 مؤرخ في 2003/06/17، قضية و.س.م.ن.س ضد بلدية زيامة منصورية، مجلة مجلس الدولة، عدد4، لسنة 2003، ص75 .

2 – راجع: د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، 2003، ص 122.

3 – راجع المجلس الأعلى، غرفة القانون الخاص، مؤرخ في 1969/07/02، حولية العدالة، 1969، ص 323، أشار إليه د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 122.

والطلبات العارضة، التي يحتج بها المتقاضون بمناسبة تلك الدعوى[1]. وفي هذا تنص المادة 459 من قانون العقوبات على ما يلي: « ***يعاقب كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة*** ».

الفرع الثالث

اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى الاستعجال ووقف التنفيذ

تتنوع اختصاصات المحاكم الإدارية بتنوع المنازعات المطروحة عليها، فقد تكون هذه المنازعات عادية، وقد تكون استعجالية، نظرا للظروف التي أدت إلى إنشاء القرار الإداري ومحاولة تنفيذه، وعليه فالتدابير الاستعجالية في المواد الإدارية، تختلف عن تلك المتبعة في تدابير الدعاوى العادية (أولا)، وقضية الفصل في الدعاوى يكون هو الآخر متميزا عن اختصاصات القاضي العادي (ثانيا).

أولا – إجراءات دعوى الاستعجال أمام المحاكم الإدارية:

لتحريك الدعوى الاستعجالية أمام المحاكم الإدارية لابد من توافر عدة شروط هي:

1 – وقف التنفيذ: في الأصل لا تتمتع الدعوى المقامة أمام المحكمة الإدارية بصلاحية إيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، والخلاف معناه أن الدعوى الاستعجالية التي تنص عليها الفقرة الثانية من المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تشير بنصها إلى ما يلي: « ***غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري*** »[2].

---

1 – د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 123.

2 – راجع في هذا الخصوص، قرار الحكمة العليا، رقم 88053، المؤرخ في 1991/12/29، المجلة القضائية، عدد 2، 1993، ص 127 .

– مجلس الدولة، قرار رقم 008041، مؤرخ في 2003/03/18، قضية خ.ب ضد مدير القطاع الصحي بالمسيلة، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص 183.

– مجلس الدولة، قرار رقم 10349، مؤرخ في 2002/04/30، قضية بين موثقة ضد المنظمة الوطنية للموثقين، مجلة مجلس الدولة عدد2، 2002، ص226، وما بعدها.

2 – مجال تطبيق وقف التنفيذ: للمحاكم الإدارية سلطات واسعة بتقرير وقف التنفيذ في جميع الدعاوى المعروضة عليها في إطار المنازعات العامة، طبقا لنص المادة 1/834 التي تنص: « ***تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة...*** » ويلاحظ على النص أنه جاء عاما متناولا لجميع القضايا التي يمكن أن تحرك ضد أعمال الإدارة مهما تكن، إلا أن دعاوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية ربطها القانون باستثناءين هما:

– اشتراط قبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أن يرتبط بالتزامن مع دعوى تكون مرفوعة في الموضوع، والذي لم تتناوله بالنص في الدعاوى الاستعجالية لوقف تنفيذ أعمال التعدي التي قد تمارسها الإدارة العامة، وتتدخل عندها المحكمة الإدارية مقررة وقف التنفيذ الاستعجالي، موجهة للإدارة الأوامر بوضع حد لعملية الهدم أو الطرد، أو الاسترجاع في حالة الحجز [1].

– اشتراط ربط الدعوى الاستعجالية بحالة التظلم المشار إليها في المادة 830. في هذه الحالة نلاحظ على المشرع أنه ربط الدعوى الاستعجالية بالطعن الإداري الذي يتقدم به الشخص المتضرر من القرار إلى الإدارة قاصدا إياها للشكوى، وبذلك سوى بين الدعوى الإدارية في الموضوع التي تقترن بها دعوى الاستعجال، مع الطعن الإداري – التظلم– كوسيلة يمكن أن تقترن بها الدعوى الاستعجالية [2].

3 – تقديم الدعوى في شكل طلب: اشترطت المادة 1/834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضرورة تقديم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، فما المقصود بالطلب؟

---

1 – راجع مجلس الدولة، قرار رقم 199000، مؤرخ في 1996/07/01، قضية ضد بلدية سريدي، ولاية عنابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002،ص105 .

- C.S (Ch.Adm) 4/2/1987 .R.A.J.A, op.cit. p.138

– قرار المحكمة العليا، رقم 140797، المؤرخ في 1996/07/31، فهرس رقم 666 أشار إليها الدكتور بوبشير محمد أمقران، ق.إ.م، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 282.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 26083 مؤرخ في 2006/10/31، قضية ع.م ضد مفتشية قمع الغش بوزارة التجارة، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص 212، وما بعدها.

لقبول دعوى الاستعجال المسماة الطلب، لا بد من إخضاعها لمجموعة من الشروط الواجب توافرها في عريضة الدعوى الاستعجالية – الطلب- (أ) وأخرى متعلقة برافع الدعوى (ب).

أ – **الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى:** يجب على رافع الدعوى – في شكل عريضة – حتى تكون دعواه مقبولة أن تحتوي على الشروط التالية:

1 – أن يودع عريضة الطلب – الدعوى- مستوفية الشروط العامة لافتتاح الدعوى لدى قلم كتابة الضبط بالمحكمة الإدارية.

وهذه البيانات احتوتها المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وتشتمل: اسم المدعي، ولقبه ومهنته، وموطنه واسم المدعى عليه ولقبه وموطنه، وتاريخ تقديم العريضة، والإشارة إلى الجهة القضائية، ووقائع الدعوى وطلبات المدعي وأسانيدها، وهذه الشروط واجبة، وإغفال شرط منها يؤدي إلى بطلان الدعوى في الشكل.

2 – يقبل الطلب المستعجل الخاص بوضعية قانونية ما، في غياب الطعن الأصلي ويربطه في القرارات الإدارية بضرورة وجود تظلم في مثل هذه الحالة [1].

3 – وجود الطعن الأصلي لا يمنع رفع الدعوى الاستعجالية، فالحالات التي تبرر الدعوى الاستعجالية قد تطرأ في أي وقت، والفائدة من دعوى الاستعجال هي تمكين المتضرر وقف تنفيذ القرار، في وقت وسرعة مناسبتين.

4 – لقد اتفق القضاء الإداري في اجتهاداته على شروط قبول، وشروط اختصاص مشتركة في كل الدعاوى مهما يكن أمرها، بضرورة إيجاد علاقة بين الدعوى الاستعجالية والدعوى الأصلية.

5 – اشترط أن تكون الأوجه المثارة قصد توقيف تنفيذ القرار جدية: وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة في قرار رقم 019452 بما يلي: « ***إن المساهمين في البنك التجاري الصناعي الجزائري يلتمسون وقف تنفيذ القرار رقم 08 المتخذ من طرف اللجنة المصرفية المتضمن سحب الاعتماد، التصفية، وتعيين مصف. والمخالفات***

---

1 – المادة 2/834 من ق.إ.م.إ.

المعاينة من طرف (BCIA) اللجنة المصرفية للشروع في إجراء تأديبي ضد البنك التجاري الصناعي الجزائري تبدو جدية وليس من شأن الأوجه المثارة على ضوء ما وصل إليه التحقيق الحالي في الملف بتبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه »[1].

6 – اشترط كون الدعوى الاستعجالية مرتبطة بالأصل العضوي والموضوعي.

7 – أن ترتبط بطعن إداري – تظلم إداري– ضد القرار المراد وقف تنفيذه.[2]

8 – لا تقبل الدعوى الاستعجالية التي ترفع بمناسبة دعوى أصلية معيبة بعيب جوهري يؤدي إلى بطلان الدعوى الأصلية.[3]

9 – تقديم العريضة مكتوبة وموقعا عليها من محام مع مراعاة أحكام المادة (827 ق.م).

ب – شروط متعلقة برافع الدعوى والميعاد:

لقبول الدعوى الإدارية الاستعجالية لابد من توافر مجموعة من الشروط في الشخص الذي يتقدم برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية وهذه الشروط هي: الصفة، المصلحة، الأهلية والميعاد.

1 – **شرط الصفة:** اشترط القانون في رافع دعوى إدارية أن تتوفر فيه الصفة والتي يقصد بها أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المراد حمايته بالإجراء الوقتي المستعجل، وقضى مجلس الدولة المصري حول وجوب توافر شرط الصفة بقوله: « ***يتعين على من يريد توجيه طعنه توجيها صحيحا، مراقبة ما يطرأ على خصومه من وفاة أو تغيير في الصفة أو الحالة قبل اختصاصه كي يوجه تقرير طعنه إلى من يصح اختصاصه قانونا.***

ويكون تقرير الطعن باطلا ويتعين الحكم ببطلانه إذا وجه الطعن إلى خصم

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 019452 مؤرخ في 2003/12/30، قضية البنك التجاري والصناعي ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2006، ص 86.

2 – مجلس الدولة قرار رقم 014489 مؤرخ في 2003/04/01، قضية ألجيريان أنترناشيونال بنك ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2006، ص 84.

3 – المادة 924 من ق.إ.م.إ.

متوفى زالت صفته »[1] [2].

2 – **شرط المصلحة:** يجب أن تكون لرافع الدعوى الاستعجالية مصلحة، إذ لا يعقل رفع دعوى دون مصلحة، فمتى تحققت منفعة قانونية جاز من ورائها تحريك الدعوى.

ولا يشترط في المنفعة أن تكون مادية أو معنوية، ففي كل الحالات يمكن رفع الدعوى التي تكون مصلحتها قائمة وحالة حتى تقبل دعواه،

إلا أن المشرع أجاز رفع الدعوى الاستعجالية ولو كانت المصلحة محتملة فيكون الغرض منها الاحتياط لرفع ضرر محقق.

3 – **شرط الأهلية:** الأهلية شرط ضروري وجوبي لقبول دعوى الاستعجال، وإذا قام شخص ما برفع دعوى استعجالية أمام المحكمة الإدارية، فخلال البحث والتصفح للملف، اتضح لقاضي الاستعجال أن المدعي لا يتوفر فيه شرط الأهلية، فله السلطة التقديرية في الفصل بعدم قبول الدعوى شكلا لأنها من النظام العام.

4 – **شرط الميعاد:** بالنسبة لهذا الشرط لم يتعرض له المشرع، وتركه لسلطة القاضي التقديرية، لأن النزاع الذي يثار بشأنه دعوى استعجالية. فمن غير المعقول أن لا يراعى فيها الميعاد، وبالخصوص عندما تكون هناك قرارات إدارية، أو أعمال مادية للإدارة[3]. وقد يفهم الميعاد من خلال الفترة الزمنية المحددة للفصل في دعوى إدارية قد تم رفعها أمام المحكمة الإدارية، والذي أوجبت بشأنها المادة 834 ضرورة رفع الطلب في فترة تتزامن مع الدعوى الأولى، أو أثناء الفترة الزمنية التي تلي فترة الرد، أو السكوت عن الإجابة بالنسبة للتظلم الإداري، لما تربط المادة نفسها ضرورة تزامنها مع التظلم الإداري[4].

---

1 – المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 2679، السنة 33، القضائية، حلب، 1988/04/26، المجوعة، ص 805.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 013334 مؤرخ في 2003/05/06، قضية وزير المالية المديرية العامة لأملاك الوطنية ضد خ.ر ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، ص 105 وما بعدها.

3 – المادة 835 من ق.إ.م.إ تشير إلى جواز تقليص المدة الزمنية الممنوحة للإدارات المعنية لتقديم الملاحظات حول هذا الطلب، وإلا استغنى عن هذه الملاحظات دون إعذار.

4 – المادة 834 من ق.إ.م.إ.

ثانيا – اختصاصات القاضي الاستعجالي:

يستطيع قاضي الأمور المستعجلة أن يأمر بكل التدابير اللازمة، مراعيا عدم المساس بموضوع النزاع، وعدم إعاقة تنفيذ أي قرار إداري[1]، ويتم تطبيق اختصاصات القاضي في المحكمة الإدارية على النحو التالي:

1 – عملية التحقيق: تقوم المحكمة الإدارية بعملية التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصفة عامة[2]، أن المحكمة لا بد أن تبادر بأول إجراء، بعد تلقيها طلب وقف التنفيذ، المتمثل في القيام بعملية التحقيق، التي تناولتها المادة 838 فقرة أولى بالنص على ما يلي: « ***تودع المذكرات والوثائق المقدمة من الخصوم بأمانة ضبط المحكمة الإدارية...*** »[3].

2 – تقليص الآجال الممنوحة للإدارات المعينة: في حالة الدعوى الاستعجالية يقوم القاضي – التشكيلة القضائية المعينة بوقف التنفيذ– بتقليص المدة الزمنية الممنوحة للإدارات التي تعنيها المنازعات الإدارية الاستعجالية المطالبة بوقف تنفيذ قرار إداري، وتخضع إلى ضرورة تقديم ملاحظات حول الطلب المقدم أمام المحكمة الإدارية، وفي حالة عدم احترام الإدارة للفترة الزمنية المقصر فيها يجوز للقاضي الاستغناء عن تلك الملاحظات دون عناء القيام بإعذار الشخص الإداري المعني الذي تخلف عن تقديم الملاحظات، ويحكم القاضي دون الاستناد لهذه الملاحظات الإدارية التي تخلفت الإدارة عن القيام بتقديمها للمحكمة الإدارية[4].

3 – إمكانية الفصل في الدعوى دون تحقيق: تنص المادة 2/835 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: « ***عندما يظهر للمحكمة الإدارية من عريضة افتتاح الدعوى وطلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد، يجوز الفصل في الطلب بدون تحقيق*** ».

نعني بنص المادة أن المحكمة الإدارية لها حالتان للحكم برفض الطلبات المقدمة أمامها لوقف تنفيذ أي قرار إداري دون المرور بعملية التحقيق وهما:

---

1 – ناصر بن محمد، إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2002، ص 29.

2 – المادة 1/835 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 1/838 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 1/835 من ق.إ.م.إ.

أ – **الحالة الأولى:** وهي حالة الظهور للمحكمة الإدارية من خلال عريضة افتتاح الدعوى أن رفض هذه الطلبات مؤكد، أي أن الرفض ظاهر للعيان بأن الدعوى بوقف التنفيذ لا تستند إلى الشروط الضرورية لقيام الدعوى الاستعجالية.

ب – **الحالة الثانية:** عندما يظهر للمحكمة الإدارية من طلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد، أي أن الرفض ناتج من خلال قراءة عريضة دعوى الاستعجال، فيظهر أنها لا تستدعي التحقيق في القضية، وللقاضي الإداري سلطة الحكم برفض طلب وقف التنفيذ المباشر دون تسبيبه بإجراء التحقيق لأن الوقائع الظاهرة تكفي لتغطية وحجب الظواهر الخفية.

4 – تشكيلة الفصل في طلب وقف التنفيذ: اشترط القانون في جميع الأحوال أن يعود الاختصاص بالفصل في الدعوى الاستعجالية إلى التشكيلة التي يكون من اختصاصها الفصل في دعوى الموضوع، ومنه يفهم أن القاضي المعني بالاختصاص في حالة دعوى الموضوع هو نفسه المختص بدعوى وقف التنفيذ، ولا يوجد أي اختلاف بينهما في كلتا الحالتين[1].

5 – ضرورة تسبيب قرارات وقف التنفيذ: تنص المادة 1/836 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على وجوبية إصدار القرارات القضائية من قبل المحكمة الإدارية في شكل أوامر مسببة، ومعنى ذلك أن الأسباب التي استند إليها القاضي لدى إصداره للأمر بالتنفيذ، لابد أن يقام على أسباب قانونية، لتسمح له إمكانية القيام بإصداره تطبيقا للقاعدة القانونية الآمرة للهيئة الإدارية.

وبضرورة الكف عما هي عليه من وضعية غير قانونية أدت بإخضاع عملها إلى الرقابة القضائية عن طريق الأمر بوقف التنفيذ[2].

---

1 – المادة 1/836 من ق.إ.م.إ.

2 – د. عبد الكريم بودريوة، القضاء الإداري في الجزائر واقع وآفاق، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2005، ص 21 وما يليها، حيث تناول الفرق بين السبب والتسبيب في القرارات الإدارية في منظور القضاء الإداري، الشيء الذي يمكن أن يطبق بالقياس على القرارات القضائية الإدارية أو الأوامر الصادرة من المحاكم الإدارية التي يشترط القانون ضرورة الاعتماد على أسباب معينة حتى تصدر صيغة مقبولة شكلا ومضمونا.

6 – **آثار وقف التنفيذ:** ينشأ عن صدور وقف التنفيذ مجموعة من الآثار وهي:

أ – **بالنسبة لتبليغ الأمر بوقف التنفيذ:** يتم التبليغ الرسمي للأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال أجل (24) ساعة، وعند الاقتضاء يبلغ بجميع الوسائل إلى الخصوم المعنيين وإلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه[1].

ب – **بالنسبة لتوقيف آثار القرار الإداري:** يتم وقف آثار القرار الإداري المطعون فيه ابتداء من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي، أو تبليغ أمر وقف التنفيذ إلى الجهة الإدارية التي أصدرته[2].

جـ – **انتهاء آثار أمر وقف التنفيذ:** ينتهي أثر وقف تنفيذ القرار الإداري بوقت الانتهاء من معالجة الدعوى الإدارية المرفوعة أمام المحكمة الإدارية بالفصل في موضوعها[3].

د – **الطعن بالاستئناف:** يجوز للشخص الإداري الذي صدر في حقه الأمر بوقف التنفيذ رفع دعوى بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ التبليغ[4].

---

1 – المادة 1/837 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 2/837 من ق.إ.م .إ.

3 – المادة 2/836 من ق.إ.م .إ.

4 – المادة 3/837 من ق.إ.م .إ.

المبحث الثاني

اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى القضاء الكامل والقضايا المخولة لها بنصوص خاصة

الظاهر من المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة بمنازعة الأشخاص الإدارية العامة، إذ تختص كأول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون أطرافها الأشخاص الإدارية العامة.

وبالإضافة إلى اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى الإلغاء، والتفسير، وفحص المشروعية ضد القرارات الإدارية الصادرة من الولايات، والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولايات، والقرارات الإدارية الصادرة من البلديات، والمصالح الإدارية الأخرى للبلديات، وكذا القرارات الإدارية الصادرة من المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية التي تمت دراستها ضمن دعاوى المشروعية التي خصصنا لها دعوى الإلغاء، منح المشرع الاختصاص للمحاكم الإدارية في النظر والفصل في دعاوى التعويض (المطلب الأول)، ولم يكتف عند هذا الحد بل أضاف لها صلاحية الاختصاص بالفصل في قضايا أخرى تتناولها بالتنظيم نصوص قانونية خاصة (المطلب الثاني)[1].

المطلب الأول

اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض

ينصب هذا الاختصاص على الدعوى القضائية الإدارية التي يرفعها أصحاب الشأن، والمصلحة، من الأشخاص إلى المحاكم الإدارية، ينازعون فيها الأشخاص الإدارية العامة، عما أصابهم من أضرار، بفعل النشاط والأعمال الإدارية العامة، مطالبين فيها إثبات مدى مسؤولية الإدارة العامة، للمطالبة بالتعويض عن طريق دعوى

1 – المادة 801 من ق.إ.م.إ.

التعويض التي تعرف: « ***بأنها الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، طبقا للشكليات، والإجراءات المنصوص عليها قانونا، للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري المشروع وغير المشروع حسب الحالة*** »[1].

ويفهم مما تقدم أن دعوى التعويض تتميز بخصائص، وشروط خاصة بها، تميزها عن نظيراتها من الدعاوى القضائية الأخرى، سندرسها في (الفرع الأول)، بالإضافة إلى ضرورة بناء دعوى التعويض على أسس تسمى أسس المسؤولية الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

خصائص وشروط دعوى التعويض

تتميز دعوى التعويض بمجموعة الخصائص تفردها عن الدعاوى القضائية الأخرى، فما هي خصائص هذه الدعوى (أولا)؟، وحتى تبنى دعوى التعويض على أسس شرعية لا بد من توافر مجموعة من الشروط الضرورية لقيامها (ثانيا).

أولا – خصائص دعوى التعويض:

لدعوى التعويض مجموعة خصائص تظهر من التحليل سالف الذكر وهي:

1 – دعوى التّعويض قضائية: إذ أنّها تختلف عن القرار السابق، وفكرة التّظلم الإداري، وتخضع لإجراءات وشكليات التقاضي، مثلها مثل الدعاوى الأخرى.

2 – دعوى التّعويض ذاتية وشخصية: ويتحقّق ذلك في تحريكها على أساس حقّ، أو مركز قانوني شخصي، وذاتي يستهدف مصلحة شخصية.

3 – دعوى التّعويض من دعاوى قضاء الحقوق: تنعقد دعوى التّعويض، وتقبل على أساس الحقوق الشّخصية المكتسبة، لأنّها تستهدف حماية الحقوق الشّخصية المكتسبة، والدّفاع عنها قضائيًا[2].

---

1 – د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، 1996، ص 265.

2 – د. عمّار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 269.

4 – دعوى التّعويض من دعاوى القضاء الكامل: تتّسم دعوى التّعويض بأنها من دعاوى القضاء الكامل، لأنّ سلطات القاضي فيها واسعة، وكاملة، بالقياس إلى سلطات التعويض، وتشمل عملية البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشّخصي لرافع دعوى التّعويض، ومدى إصابة الحق الشّخصي لرافع دعوى التّعويض بفعل النشاط الإداري، وعليه يمكن للقاضي تقدير الضّرر الذي يحكم به التّعويض. وإلى جانب هذه الخصائص تمتاز دعوى التعويض بمكانة وأهمية متميزتين بين مختلف الدعاوى التي يتولى القضاء النظر في نزاعاتها وهي:

أ – **مكانة دعوى التعويض:** تظهر هذه المكانة في اعتبار دعوى التعويض من أكثر الدعاوى الإدارية قيمة، بمعنى آخر يمكن القول أن دعوى التعويض هي الدعوى التي تثمن بقيمة معينة، من خلالها يمكن وزن مدى قيمة الحق المتعدى عليه، بإجبار الإدارة على القيام بجبر الضرر عن طريق التعويض العيني، أو النقدي.

ب – **أهمية دعوى التعويض:** تظهر أهمية دعوى التعويض في اعتبارها مكملا للحماية التي يضفيها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد بإبطاله القرارات الإدارية غير المشروعة، بتعويض الضرر الذي يلحق الفرد قبل إلغائه، وقد تكون دعوى الإلغاء غير مجدية في القرارات الإدارية التي تطبق فورا، ويستحيل تدارك آثارها، مثل قرار هدم منزل، أو حرمان طالب من دخول الامتحان.

جـ – **دعوى التعويض تراقب أعمال الإدارة** كلما كانت مسببة لأضرار، بينما دعوى الإلغاء يقتصر عملها على مراقبة مدى المشروعية فقط.

ثانيا – شروط دعوى التعويض:

يشترط في دعوى التّعويض مثلها مثل الدّعاوى القضائية الإدارية الأخرى، توافر مجموعة من الشروط، حتى تقبل للنّظر فيها من قبل القضاء الإداري، ومن بين هذه الشّروط، نجد الشروط المتعلّقة برافع دعوى التّعويض، وهي شرط الصّفة، وشرط الأهلية، وشرط المصلحة، وهذه الشّروط قد تمّ التّعرض لها بالدّراسة من قبل في دعوى الإلغاء فلا داعي لتكرارها ما دامت متطابقة، وننتقل لدراسة شروط أخرى وهي:

1 - اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض: تختص المحاكم الإدارية بدعوى التّعويض، التي تعتبر من أهم دعاوى القضاء الكامل، التي يسعى الشّخص من خلالها، إلى مطالبة الإدارة قضائيًا بالتكفير عن ذنبها، من خلال جبر الأضرار المادية، والقانونية، التي ارتكبتها في حق الأشخاص.

ومنح اختصاص النّظر في دعاوى التّعويض للمحاكم الإدارية حصرا[1]، إذا كان أي شخص إداري حسب المادة 801 من قانون الإجراءات المدنيّة والإدارية طرفًا فيها[2]، والتي تنص: «***تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: ...دعاوى القضاء الكامل...*** ».

2 - ارتباط الدعوى بضرر: يشترط في الضرر الذي تبنى عليه دعوى التعويض أن يكون صادرا من أحد نشاطات الأشخاص الإدارية التي تصنف في الأعمال المادية والقانونية، فما هي هذه الأعمال؟

أ - الأعمال المادية: هي التّصرفات، والنشاطات، التي تقوم بها الإدارة، إمّا بصفة إراديّة تنفيذًا لعمل تشريعي، أو عمل إداري – قرار أو عقد إداري – أو تلك الأعمال التي تصدر عنها بصفة غير إرادية، وتقسم الأعمال المادية للإدارة إلى صنفين من الأعمال هما:

1 – أعمال الإدارة المادية الإرادية: وهي الأعمال، والتّصرفات الصادرة عمدًا عن الإدارة، لكن دون أن يكون قصدها إحداث مركز قانوني جديد[3].

---

1 – حيث كان هذا الاختصاص يتعداه إلى اختصاص مجلس الدولة تطبيقا لنص المادة 2/276 من ق.إ.م التي كان نصها كالتالي: « ... ***يجوز للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا – مجلس الدولة حاليا- بالرغم من أية أحكام مخالفة أن تتصل في الطلبات المرتبطة التي تضمنتها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى والخاصة بالتعويض عن الضرر المشوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه، وذلك مراعاة أحكام الفقرة السابقة*** ».

2 – راجع: د. محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، د.م.ج، الجزائر، ص 50.

– أحمد محيو، المنازعات الإدارية، د.م.ج، ط 5، 2003، ص 205.

- J. RIVERO, Droit administratif, op.cit, p. 269 et s.

– المادّة 30 من الأمر رقم 06–03 المؤرخ في 15 يوليو2006، يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر، عدد 46 لسنة 2006، ص 5.

3 – المادة 276 ق.إ.م.إ.

2 – الأعمال المادية غير الإرادية: وهي تلك التّصرفات والنّشاطات التي تحدثها الإدارة في حيّز، أو مكان معيّن، عن طريق التّغيير، والتّبديل لأصل الشيء، ممّا يؤثّر سلبًا على صاحبه[1].

فهل هذه التصرفات، والنشاطات الإدارية تصدر بقرارات إدارية؟، أم أنها تصدر كأعمال مادية بحتة، وتؤدي في كلتا الحالتين إلى إحداث ضرر؟، فهل نطعن في القرار الصادر مثلا من الوالي بالاستيلاء على ملكية أحد الأشخاص؟ أم نطعن في العمل المادي؟ أم نطعن في النتائج التي حصلت من خلال العمل المادي؟

في رأيي وحسب ما جاءت به المادتان 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قد تخلصت من الشروط التي كانت تفرضها المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية، باشتراطها في رفع الدعوى الإدارية، أن تكون في الطعن في قرار إداري، حتى ولو تعلق الأمر بدعوى التعويض، وحسنا فعل المشرع في نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لما لم يربط دعوى القضاء الكامل بضرورة الطعن في القرار الإداري، لاعتبار إمكانية حدوث العمل المادي، استنادا إلى قرار إداري، لأننا لا نطعن في القرار الإداري، بل نطعن أو نطالب بإصلاح ما أفسده عمل القرار الإداري الإرادي.

بمعنى آخر ما يشير إليه العمل وتربطه بإرادة الإدارة، وعليه فالمسؤولية المدنية للإدارة لا تبنى إلا على نية مقصودة قد خطط، وبرمج، لها من قبل المشرع، أو الإدارة، ومنحت لشخص قصد تنفيذها في ظل شروط، والتزامات معينة سلفا[2].

ب – الأعمال القانونية: وهي الأعمال التي تتّجه وتفصح فيها الإدارة عن إراداتها، ونيّتها، في ترتيب أثر قانوني، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد تماما، أو تعديل

---

1 – راجع المادة 680 من القانون المدني التي تنص « ***يتّم الاستيلاء بصفة فردية أو جماعية ويكون كتابيًا، بواقع الأمر من طرف الوالي أوكلّ سلطة مؤهّلة قانونًا ويوضح فيه إذا كان الاستيلاء يقصد الحصول على الأموال أو الخدمات وبين طبيعة وصفة و– أو مدّة الخدمة وعند الاقتضاء مبلغ وطرق دفع التّعويض و– أو الأجر*** ».

2– المادة 681 من القانون المدني تنص: « ***ينفّذ الاستيلاء مباشرة أومن قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكن في الحالات التي تقتضي ذلك تنفيذه بالقوة بطريقة إدارية دون الإخلال بالعقوبات المدنية والجزائية التي أقرّها التّشريع المعمول به*** ».

مركز قانوني قائم، أو إلغاء مركز قانوني قائم.

ومتى كانت هذه الأعمال مسبّبة لأضرار، جازت مخاصمتها عن طريق دعوى التّعويض، التي تكون بمثابة النّتيجة الحتمية المتولّدة عن العمل الذي قامت به الإدارة، رغم كونه خاضعًا لدى الضرورة لقواعد قانونية منظّمة له مسبقًا، أي أن دعوى التّعويض في هذه الحالة، تكون مبنية على وقائع، وأسس قانونية واضحة، يولد عليها الحق في التّعويض، فور قيام العمل القانوني المولد لآثاره بالإنشاء. فمثلاً الشّخص الذي يوظّف بقرار إداري لدى شخص إداري عام، يرتّب له القرار بعد ذلك الحق في التّعويض مقابل التّشغيل، وفي رفع دعوى التعويض، إذا لم تدفع له الإدارة أجرة التشغيل.

3 – عدم تقادم الحق في دعوى التعويض: الهدف من رفع دعوى التّعويض هو الحصول على مقابل للأضرار اللاحقة بالشّخص رافع الدّعوى، نتيجة لأعمال الإدارة المادية منها والقانونية.

لكن بالمقابل يشترط في الحق الشّخصي المصاب بالضرر والذي يحميه القانون عن طريق الدعوى القضائية، أن لا يكون قد انقضى بمرور مدّة التّقادم المقرّرة قانوناً، ويشترط في هذا الحق أن يكون موجودًا وقائمًا وحالاً. أنّ الزّوال وعدم الوجود للحق في فترة رفع الدّعوى الإدارية، يؤدّي إلى زوال وانعدام الميعاد أيضًا، لأنّ دعوى التّعويض، أو المسؤولية الإدارية، تتقادم هي الأخرى بتقادم الحقوق، التي تدور، وتتواجد معها دعوى التّعويض التي تستهدف حمايتها(1).

إلاّ أنّ معرفة مدّة تقادم دعوى التّعويض تختلف باختلاف أنواع الدّعاوى والمواضيع التي ترتبط بها الدّعوى.

وقصد الوقوف على تحديد مدّة التقادم في دعوى التّعويض، لا بدّ من الرّجوع إلى القانون الذي ينظّم ذاك الحق، فإذا كان يتضمّن نصًا قانونيًا يحدّد مدّة التّقادم فيجب التّقيد به في رفع الدّعوى.

---

1 – د. عمّار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 311 وما بعدها.

وفي حالة رفع دعوى التّعويض الفرعية المقرونة بدعوى الإلغاء، لا بد من احترام الميعاد المقرّر بـــ 4 أشهر الذي حدّدته المادة 829 [1]، فهذه المدة في الأساس متعلّقة بآجال رفع دعوى الإلغاء، إلاّ أنّه لما ترفع دعوى فرعية خاصة بالتّعويض، مع دعوى بالإلغاء، فيشترط احترام الميعاد المحدّد لدعوى الإلغاء.

وإن لم يوجد نص ينظّم الميعاد، فمن الواجب الرّجوع لتطبيق القواعد التي نصّ عليها القانون المدني في المواد من 308 إلى 312 منه.

إذ تنص المادة 308 من القانون المدني[2] على ما يلي: « ***يتقادم الالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة فيما عدا الحالات التي ورد فيها نص خاص في القانون وفيما عدا الاستثناءات التالية*** ».

1 – **تتقادم الحقوق الدورية بمرور خمس (5) سنوات**، ويتقادم كلّ حق دوري يتجدّد ولو أقرّ به المدين كأجرة المباني والديون المتأخرة، والمرتّبات والأجور والمعاشات.

غير أنّه لا يسقط الريع المستحق الحائز سيء النّية، ولا الريع الواجب أداؤه عن متصرّف المال المشاع للمستحقين إلاّ بانقضاء خمس عشرة سنة[3].

2 – **التقادم بسنتين:** تتقادم بمرور سنتين حقوق الأطباء، والصيادلة، والمحامين، والمهندسين، والخبراء، ووكلاء التفليسة، السّماسرة، الأساتذة، والمعلمين، بشرط أن تكون هذه الحقوق واجبة لهم جرّاء عما أدوه من عمل مهنتهم وعما تكبدوه من مصاريف[4].

3 – **التقادم بأربع (4) سنوات:** تتقادم بأربع سنوات الضرائب، والرسوم المستحقة للدولة، ويبدأ سريان التقادم للرسوم السنوية من نهاية السنة التي تستحق عنها، وفي الرسوم المستحقة عن الأوراق القضائية من تاريخ انتهاء المرافعة، في الدعوى أو من تاريخ تحريرها، إذا لم تحصل مرافعة.

---

1 – المادة 829 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 308 من القانون المدني.

3 – المادة 309 من القانون المدني.

4 – المادة 310 من القانون المدني.

ويتقادم بأربع سنوات الحق في المطالبة برد الضرائب، والرسوم التي دفعت بغير حق، ويبدأ سريان التقادم من يوم دفعها[1].

4 – التقادم بسنة واحدة: تتقادم بسنة واحدة الحقوق الآتية:

حقوق التّجار، والصنّاع، عن أشياء وردوها لأشخاص لا يتاجرون فيها، وحقوق أصحاب الفنادق، والمطاعم عن أجر الإقامة، وثمن الطّعام، وكل ما صرفوه لحساب عملائهم، والمبالغ المستحقة للعمّال، والأُجراء الآخرين، مقابل عملهم[2].

الفرع الثاني

أساس قيام دعوى التعويض

لقيام المسؤولية الإدارية بالتعويض لا بدّ من ربطها بخطأ إداري، أو ظروف أخرى، تحيط بنشاط الشخص الإداري العام، ولإقامة هذه العلاقة، لا بد من محاولة ربط ما يستوجب الأمر بالبحث حول مفهوم الخطأ، لتبيان طبيعة هذا الخطأ الذي تؤسس عليه المسؤولية المدنية للإدارة (أولا)، ونظرا لتعدد الأسس التي قد تقوم عليها المسؤولية الإدارية، نتعرض بالدراسة للبند الثاني المتمثل في المخاطر، ومدى الارتكاز عليها في بناء دعوى التعويض (ثانيا).

أولا – مفهوم الخطأ كأساس لقيام المسؤولية المدنية:

اختلفت التعريفات التي حاولت تحديد مفهوم الخطأ، فيرى بلانيول بأنّ الخطأ هو « *إخلال بالتزام سابق* »[3].

وقد انتقد هذا التعريف انتقادًا لاذعًا حول وجوب تعيين جميع الواجبات التي يمكن أن يقوم بها الإنسان حتى يمكن معرفة الفعل الضار الذي يقوم به، بأنّه من ضمن الالتزامات الملقاة على عاتقه، أم أنّها خارجة عن ذلك[4].

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 013565، مؤرخ في 2004/01/20، دون ذكر أطراف القضية، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص 181.

2 – المادة 311 من القانون المدني.

3 – د. محمد عبد القادر علي بلحاج، مسؤولية المنتج والموزّع، دار النّهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 84.

4 – د. محمود جلال حمزة، العمل غير المشروع باعتباره مصدر الالتزام، د.م.ج، الجزائر، 1986، ص 64.

وعرّفه بلانيول ربير بأنّه « ***إخلال بموجب سابق يرجع بمصدره إلى القانون أو العقد أو المبادئ العامة للأخلاق أو القانون*** »[1].

من مختلف هذه التعاريف، يمكن استخلاص النتيجة التي نستطيع من خلالها، القول بأنّ مفهوم الخطأ ليس من السّهل تحديده، ويبقى ذلك متروكًا للاجتهاد القضائي الفقهي، غير أنّه يمكن القول بأنّ شبه الإجماع الفقهي حدّد الخطأ بوجه عام على أنّه: « ***إخلال بالتزام قانوني سابق، سواء كان مصدره الالتزام القانوني، أم الاتّفاقي، كما لا يعتد بطبيعة الإخلال، سواء كان هذا الالتزام إيجابيًا أم سلبيًا، أو كان عمديًا أم غير عمدي*** »[2].

إذا كان هذا هو مفهوم الخطأ المدني، فالتساؤل المطروح هو، هل يمكن تطبيق هذا المفهوم على خطأ الإدارة، أم أنّ خطأ الإدارة له طابع خاص يتميّز عن المفهوم العام للخطأ المدني الذي تعرّفه التشريعات المدنية؟

إنّ هذا السؤال المطروح أعلاه، فرضته اعتبارات، من بينها أنّ الخطأ المدني قد تمّ تحديده بناءً على معطيات، تستند إلى أنّ الخطأ يقع من قبل الأشخاص الطبيعية فقط، ومن ثمّ لا يمتدّ إلى الأشخاص الاعتبارية، لذلك لجأ القضاء الإداري في النّظام المقارن، إلى الأخذ بفكرة التّمييز بين الخطأ المرفقي، والخطأ الشّخصي، فأصبحت الأشخاص الاعتبارية العامة مسؤولة عن الأخطاء المرفقية، ولا تسأل عن الأخطاء الشّخصية التي يرتكبها تابعوها.

من خلال معالجتنا للموضوع، الذي يعتمد فيه على الخطأ الذي نتصوّره حسب رأينا، بأنّه لا يشكّل أساسًا لقيام المسؤولية الإدارية، باعتبارها شخصًا معنويًا لا يفترض في ذمّتها مقدرة القيام بالعمل، مثلها مثل الإنسان، وبالتالي لا يمكن لها ارتكاب الأخطاء، وهذا ما توصّل إليه الفقه الفرنسي حديثًا، إذ كان يتصوّر حتى حدود سنة 1946 بأنّ الشّخص المعنوي في استطاعته، ارتكاب أخطاء، تسمّى الأخطاء المرفقية، مثله مثل الشّخص الطبيعي، الذي يرتكب أخطاء شخصية، فالأخطاء التي يرتكبها

---

1 – د. عاطف النقيب، النظرية العامة المسؤولية الناشئة على الفعل الشخصي، د.م.ج، 1983، ص 195.

2 – عمر بوجادي، مسؤولية مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1993، ص 152.

الشّخص الموظف، أو المسؤول في الإدارة بمناسبة قيامه بمهام المرفق العام، تبقى شخصية ولا يمكن نسبتها إلى المرفق العام.

ولم يوضح هذا الخلط بين المسؤوليتين، إلاّ رأي الفقيه فالين، الذي قال في مؤلّفه "القانون الإداري لسنة 1946 م، « ***لا توجد في القانون الإداري مسؤولية عن الفعل الشّخصي لأنّ الأشخاص الاعتبارية ما هي إلا هياكل قانونية ممثّلة في أشخاص طبيعية لتقوم بتنفيذ مهامها*** »[1].

وخلاصة القول، أنّ مسؤولية الإدارة ما هي إلا مسؤولية عن أفعال الغير، أو أفعال الأشياء، سنبينها من خلال التمييز بين الخطأ المرفقي، والشخصي على أساس فقهي في الأول، وعلى أساس قضائي في الثاني.

1 – التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي (المصلحي) على أساس فقهي

كما سبقت الإشارة، فالمسؤولية المدنية للإدارة تستدعي ضرورة التّعرض إلى فكرة التفرقة بين الخطأين الشّخصي، والمرفقي، قصد تحديد نطاق كل منهما، وقدم الفقه عدّة معايير للتّمييز، أو التّفرقة، بين الخطأ الشّخصي والخطأ المرفقي.

أ – المعيار الشخصي: يستند هذا المعيار إلى نظريّة الأهواء الشخصية، التي قال بها الفقيه لفيريير، وهي من أقدم النظريات في هذا الميدان، وهو معيار يستند على أساس النزوات، والأهواء الشّخصية للموظّف، فيكون الخطأ شخصيًا في حالة طبعه بطابع شخصي، مستند لضعف، ونزوات، وعدم تبصّر، الموظّف المرتكب للخطأ، وكذا في حالة ثبوت سوء نيّة الموظّف، فيعدّ ذلك خطأ عمديًا، أمّا الخطأ المرفقي، فغير مطبوع بطابع شخصي عندما ينشأ عن موظف عرضه للخطأ، والصّواب، ممّا يؤدّي لارتكاب الخطأ بحسن نيّة[2]،[3].

---

1 – عن د. سعاد الشرقاوي، "آفاق جديدة أمام المسؤولية المدنية"، مجلة العلوم الإدارية للأبحاث والمقالات، العدد الثاني، لسنة 11، 1969، ص 297.

2 – عن د. عمّار عوابدي، الأساس القانون لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظّفيها، الشركة الوطنية للنّشر والتّوزيع، الجزائر، د.ط، 1982، ص 112.

3 – عن د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، د.ط، 1977، ص 120.

تقييم هذا المعيار: إذا تمّ تقييم هذا المعيار الذي انطلقت منه هذه النّظرية، يلاحظ أنّ المسؤولية في هذه الحالة تعود إلى ارتباط الخطأ بحالات نفسية، يقع على عاتق القضاء اكتشافها، والتّمييز فيما بين ما هو عمدي، أو غير عمدي، ولا يمكن الاتّفاق مع هذا الاتّجاه، لأنّ النّية والقصد وعدمه، هي مجموعة قوى ترتبط بكيان نفساني داخلي مجهول، لا يمكن اكتشافه بسهولة، وكذا عدم توافر الوسائل التي يمكن استعمالها على حقيقتها من قبل القاضي قصد الوصول إلى النّتيجة المبتغاة، لذلك فهذا المعيار (الشّخصي) سيكون هو ذاته بحاجة إلى معايير لتبيينه، وتحديد عناصره، ثمّ أنّه يؤدّي إلى عدم مساءلة الموظّف عن خطئه الجسيم، متى وقع منه بحسن نيّة.

ب – معيار جسامة الخطأ: الخطأ الجسيم حسب القانون الروماني، هو ذلك الخطأ الذي يرتكبه الشّخص قليل الذّكاء، والعناية، بل هو الخطأ الذي يرتكب بحكم الغشّ، وانتقلت فكرته إلى القانون الفرنسي القديم، الذي كانت له أهمية في نظرية تفاوت الخطأ. ويقصد بالخطأ الجسيم في الوقت الحاضر بأنّه الخطأ الذي فيه حدّ يسمح بافتراض سوء نية، كما يقصد بفكرة الخطأ الجسيم الإهمال، وعدم التّبصر، والإخلال بواجب ثابت متحقّق لا شكّ فيه، ولا جدال بشأنه، مثال ذلك، اتّهام أحد الرّؤساء لأحد موظّفيه بالسّرقة بدون مبرّر، وبهذا المعيار يأخذ جانب من الفقه، محاولة منه إبراز التّمييز والتّفرقة بين الخطأ الشّخصي، والخطأ المرفقي، ومنهم الفقيه جيز "Jizé" الذي يرى بأنّ يكون الخطأ شخصيًا، متى كان الموظّف قد ارتكبه بسوء نيّة، أو إذا كان خطأ جسيمًا، مثل تفوّه المدرّس بعبارات غير لائقة في قسم التّدريس، أو عندما يخطئ في تقدير حدود اختصاصاته القانونية فيتجاوزها[1].

تقييم المعيار: يعتبر معيار الجسامة الذي اعتمد عليه في التّمييز بين الخطأ الشّخصي، والخطأ المرفقي، معيارًا يعتمد على قياس الظروف الداخلية للشّخص

1 – للتّفصيل راجع المصادر التالية: الأستاذ زهدي يكن، المسؤولية المدنية والأعمال غير المباحة، منشورات المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، ط 1، دون سنة، ص 86 – 87.

– د. رمزي الشّاعر، قضاء التّعويض، دار النّهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 299.

– مصطفى المرعي، المسؤولية المدنية في القانون المصري، مطبعة نوري، مصر، ط 1، 1986، ص 463.

المخطئ، ممّا يفتح المجال للاختلاف في تقدير هذه الدرجة التي يتحوّل فيها الخطأ من درجة البساطة والتّفاهة، إلى درجة الجسامة، وبذلك يمكن نقده على أنّه معيار غير جامع، ولا مانع، على أساس أنّ الصفات النّفسية التي أدرج تمييزه وقيامه تحت طائلتها، هي نزوات نفسية، يمكن حضورها، أو توافرها في الشّخص بدرجات متفاوتة بين الحين والآخر، ممّا يسّهل إثبات عكسها، والتّخلص من نتائجها، في حالة التّظاهر بالغباوة، والاتصاف بصفات أخرى لها تأثيرات سلبية على قوام مكونات الشخص الذاتية.

جـــ – معيار الالتزام الذي أخلّ به: أقام "راسي دوك" "Rasy Douc" التفرقة بين الخطأ الشخصي، والخطأ المرفقي على أساس طبيعة الالتزام الذي أخل به، فإذا كان هذا الالتزام، من الالتزامات العامة التي يقع عبؤها على جميع المواطنين، فالإخلال به يعتبر خطأ شخصيًا، أمّا إذا كان الالتزام من الالتزامات التي ترتبط أصلاً بالعمل الوظيفي، فالإخلال به يعدّ خطأ مرفقيًا.

ولقد استند إلى بعض الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي للقول بأنّ القضاء يأخذ بهذا الاتّجاه، ومن ذلك أنّ المجلس قد قضى بمسؤولية الإدارة عن تعدٍّ قام به بعض الجنود دون أن يمنعهم قائدهم من ذلك، واعتبر خطأ مرفقيا، رغم أنّه ساهم مع مرؤوسيه في ارتكاب التّعدي الذي اعتبر خطأ شخصيًا من جانبهم، فخطأ الرّئيس الذي ينحصر في عدم مراقبة مرؤوسيه، يعدّ إخلالاً بالتزام وظيفي، ممّا يجعله خطأ مرفقيًا، أمّا مساهمته في التّعدي، فإخلال بالتزام عام ويعتبر خطأ شخصيًا[1].

د – المعيار الوظيفي: قال بهذا المعيار الفقيه الفرنسي هوريو، الذي يرى أنّ الخطأ يكون شخصيًا متى أمكن فصله عن الوظيفة العامة ماديًا أو معنويًا، ويكون الخطأ منفصلاً ماديًا عن الوظيفة في حالة ارتكابه من الموظف، لكنّه لا يمتّ بصلة إلى واجبات الوظيفة، مثل قيام المدير باتّخاذ قرار يشهر فيه إفلاس أحد الموظّفين المقبل على الانتخابات في النقابة، والذي لا تتوفّر فيه شروط الانتخاب، بدلاً من تنزيل اسمه من القائمة فقط.

1 - DOUC RASY, Les frontières de la faute personnelle, et de la faute de service en droit administratif, thèse, paris, 1963, p. 56 et s.

أمّا بخصوص الخطأ المنفصل انفصالاً معنويًا، أو ذهنيًا، فيكون كذلك إذا كان العمل المسبّب في الخطأ يدخل ضمن واجبات الوظيفة، إلاّ أنّ فاعله يكون قد قصد به الإضرار بالغير[1].

أمّا النقد الذي يمكن تقديمه لهذا المعيار، فيكمن في كونه يعتبر الأخطاء مرفقية، حتّى ولو كانت تتّصف بدرجات جسيمة، متى كانت متّصلة بالمرفق، وجعل الخطأ شخصيًا مهما يكن تافهًا ومنفصلاً عن الوظيفة العامة.

2 – التمييز القضائي بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

نظرًا لتعدّد المعايير التي اقترحت بأن تكون أدوات للتّمييز بين الخطأ الشّخصي والخطأ المرفقي واختلافهما، فالأمر يقتضي بيان موقف القضاء الفرنسي والمصري والجزائري من هذه التفرقة.

أ – موقف القضاء الفرنسي:

يلاحظ على القضاء الفرنسي أنّه لا يتقيّد بمعيار معيّن من المعايير التي قال عنها الفقه، بل اكتفى بتحديد طبيعة الخطأ في كلّ حالة على حدى دون التّقيد بمعيار أو آخر، ومن الحالات التي قضى فيها بوجود خطأ شخصي، هي الأخطاء التي تنسب للموظّف بسبب ارتكابه لأخطاء متّصلة بحياته الخاصة، وهو ما يعبّر عنه بمعيار انفصال الخطأ عن الوظيفة.

أمّا حالة اعتماد القضاء على الخطأ الجسيم في التفريق بين الخطأ الشّخصي والخطأ المرفقي، فيميّز خطأ الموظف عن الوظيفة، إلاّ إذا ارتكب بدرجة من الجسامة، وكذا ارتكاب الفعل بنيّة إلحاق الضّرر بالغير، كاتّهام أحد الرؤساء، لأحد موظّفيه بالسّرقة دون مبرّر.

---

1 – للتّفصيل راجع المصادر التالية: د. أحمد أرسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النّهضة العربية، ط 1، 1982، ص 264.
– د. عمّار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظّفيها، مرجع سابق، ص 113.
– د. سليمان محمد الطمّاوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 121، 122.

ويميّز بين الخطأين في حالة ارتكاب الخطأ بسوء نيّة، القصد منه الإضرار بالغير، في هذه الحالة نكون أمام خطأ شخصي[1]،

وميّز القضاء بين الأخطاء البسيطة التي يرتكبها بحسن نية، وتلك التي تصدر منه مشوبة بسوء النّية، أو بدرجة معيّنة من الجسامة، فقرّر مسؤولية السّلطة العامة عن النّوع الأوّل، واعتبر النّوع الثاني مرتبًا لخطأ شخصي، يتحمّل الموظّف وحده عبء التّعويض عن الأضرار التي نجمت للغير من جرائه.

ولذلك اعتبر القضاء الفرنسي الموظّف المرتكب للخطأ الشّخصي إذا كان ما ارتكبه من أخطاء، قد اقترنت بنيّة سيّئة، كأن يكون ما قصد تحقيقه لا يتعلق بالمصلحة العامة، بل محاباة لصديق أو قريب، فمثل هذا القصد السيئ الذي تمليه رغبة الموظّف في الانتقام، أو الأحقاد، يجعل ما يصدر منه من أخطاء، مرتبًا لمسؤوليته الشّخصية، لأنّ القصد السيئ يحيل عمل الموظّف إلى عمل شخصي[2].

أمّا إذا كان الخطأ قد ارتكب داخل إطار الوظيفة العامة، ولكنّه لا يظهر سوء نيّة الموظّف الواضح، فالقضاء الفرنسي قد استقرّ على اعتباره في هذه الحالة خطأ مرفقيًا، ومن ذلك ما قرّره في مسؤولية البلدية عن رفض العمدة المسير لها لعدّة سنوات السّماح لشركة موسيقية بالعزف أسوة بالشّركات الأخرى[3].

كما يعتبر الموظّف قد ارتكب خطأ جسيمًا، إذا كان قد شاب تطبيقه للقانون مخالفة جسيمة لا تغتفر، كقيام الإدارة بعمل يتضمّن أخطاء جسيمة مخالفة للقواعد التي يتطلّبها القانون في هذا الصّدد.

---

1 – الدكتور أنور أحمد أرسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 206 – 207.

– حاولت بعض أحكام القضاء أن تضع تعريفًا عاما للخطأ الشّخصي ومن ذلك ما ذهبت إليه محكمة بوردو في 8 يونيو سنة 1944 حيث جاء في الحكم:

Constitue une faute personnelle détachable de fonction toute acte extra fonctionnel effectué par un fonctionnaire dans son propre intérêt ou pour satisfaire ses pressions… constitué également une faute détachable toute négligence inexcusable, toute maladresse lourde, toute faute grossière telle que la faute présumé le double ou encore toute sur constance qui révèlent intention mauvaise.

2 - C.E 26 Octobre 1913, Sadoudi, d 1914, p. 255, note AUB Y.

3 - C.E 7 Mars 1919 Juillet, Reci, p. 232.

- 13 cass ,9 juin 1971, B.C.I, N° 170, p.159.

وإذا كان الخطأ في تطبيق القانون غير جسيم، فلا يرتّب خطأ شخصيًا، وإنّما يرتّب خطأ مرفقيًا، يقع على عاتق الدولة التعويض عنه. ويعدّ خطأ شخصيًا، كذلك عند عدم الدّراية من الموظّف أثناء أداء عمله، كقيام أحد رجال الإدارة بقيادة سيارة بمناسبة العمل، دون أن يكون حائزا على رخصة القيادة[1]، أمّا عدم الدّراية بالخطأ الجسيم فلا يرتّب خطأ شخصيًا، وإنّما يرتّب خطأ مرفقيًا كالسّرعة الزائدة، أو الخطأ في تطبيق قواعد المرور.

وبهذا يكون القضاء الفرنسي قد أخذ بالمعايير التي أخذ بها الفقه بصدد التّمييز بين الخطأ الشخصي، والمرفقي، بعد الموازنة، والنّظر في وقائع كل دعوى على حدة، ويزن الأفعال المنسوبة إلى الموظف لتبيان طبيعة الخطأ[2].

حسب رأيي، فالمعايير التي تقيم التّفرقة بين الخطأين كانت نابعة من القضاء نفسه، وما الاتّجاهات الفقهية التي تناولت بالدراسة معايير التّفرقة، إلاّ نوع من الانقسامات حول المعايير التي اعتمدها القضاء الفرنسي في أحكامه.

هذا ما ينفي صفة الاجتهاد عن الفقهاء باعتبار الأساس، أو المصدر، في إنشاء هذه المعايير، لا زال قائمًا وقادرًا على ابتكار معايير أخرى مرادفة لسابقاتها، تكون متلائمة مع المستحدثات الجديدة التي قد تطرأ في ساحة القضاء، مثل ما سبق أن جرى مع حالات استخدام المعايير التي اهتمّ بها الفقه، ويكمن تفسير عدم انحياز القضاء لأحد المعايير، دون الأخرى، في أنّه لما كانت المعايير، أو الموازين، هي خلاصة لاجتهاداته تجاه القضايا المتنوعة، وعدم اكتفائه بمعيار واحد لكي يطبّقه على جميع الحالات، لدليل منه، على محاولة تكييف القضايا كلّ على حدة، أو حسب المستجدات التي قد تطرأ من قضية إلى أخرى.

1 – د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة، جامعة عين الشّمس، القاهرة، 1966، ص 125.

– د. سامي حامد، سليمان محمد، نظرية الخطأ الشّخصي في مجال المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشّمس، القاهرة، 1988، ص 157.

2 - T.C 27 Novembre 1952, Rec, p. 645.

– د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة، ص252.

- C.E , 21 juin 1997, tneux, R.A.J.A, 1998, p. 8.

ب – موقف القضاء المصري:

يميّز القضاء المصري في طرق، ومعايير، توزيع الاختصاص بشأن المسؤولية،بين كلّ من القضاء العادي،والقضاء الإداري،وموقفهما تجاه التّفرقة بين الخطأين الشّخصي والمرفقي.

1 – القضاء العادي: لم يكن القضاء العادي المصري يولي اهتمامًا للتفرقة بين الخطأين، الشّخصي، والمرفقي، في دعاوى مسؤولية الدولة عن أعمالها المادية، وغير المادية، أخذًا بقواعد القانون الإداري الذي يفرّق بين الخطأين.

ويلاحظ على القضاء العادي المصري، أنّه لم يأخذ بفكرة التّمييز بين الخطأ الشّخصي، والخطأ المرفقي، إلاّ بعد صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 46 لسنة 1964، والذي ينص في المادة 58 على أن: « ***العامل لا يسأل مدنيًا إلّا عند الخطأ الشّخصي*** »، وأكّد من بعد ذلك مرّة ثانية القانون رقم 58 لسنة 1971 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، وأخيرًا نصّ عليه القانون رقم 48 لسنة 1978 في المادة 78 التي تنص على أنْ: « ***لا يسأل العامل مدنيًا إلّا عن خطئه الشخصي*** »[1].

بتحليلنا لنصوص هذه القوانين، نستنتج أنّ المشرّع فرض على القضاء العادي ضرورة البحث في موضوع القضية المطروحة عليه وتحليلها، ومن ثمّ البتّ فيها لمعرفة ما إذا كانت من اختصاصه أم لا، وحتّى يصل القاضي إلى معرفة الخطأ هل هو شخصي، أم لا، فلا بدّ له من الاستناد في عمله، إلى معايير، وموازين من مثل التي سبق ذكرها، وهذا قصد موازنة، ومراجحة، كفّة على أخرى، وهذا الأمر قد يؤدّي به إلى عدم الاكتفاء بمعيار واحد في هذا الصّدد، على غرار المسلك الذي سلكه القضاء الإداري الفرنسي.

2 – القضاء الإداري: عرف القضاء الإداري المصري منذ نشأته الأولى فكرة التمييز، بين الخطأين، الشّخصي، والمرفقي، واتّبع في ذلك الأسلوب الذي اتّبعه مجلس الدولة الفرنسي، الذي فرّق بين الخطأ الشّخصي الذي يرتّب المسؤولية الشّخصية، والخطأ

---

1 – راجع د. أنور أحمد أرسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 209 – 210
– حكم محكمة القضاء الإداري في 1953/11/15، مجلّة المحاماة، 1935، ص 1905.
– راجع حكم المحكمة الإدارية في 1953/11/21، مجلّة المحاماة، 1935، ص 1906.

المرفقي الذي يرتّب المسؤولية الإدارية[1]،

وهذه التّفرقة لا يلزم بها في أحكامه، بل هو في بحث مستمر لإيجاد معايير أخرى، قصد تطبيقها في أحداث جديدة،

وهذا ما يدلّ على عدم دقّتها، وشمولها، وعجزها عن إعطاء الحلول اللازمة، التي يمكن إتباعها للتّفرقة بين الخطأين.

جـ – موقف القضاء الجزائري:

نظرًا لكون الجزائر كانت محتلّة من قبل فرنسا، لزمن ساد طويلاً، فبعد الاستقلال بقيت القوانين الفرنسية، ومنها القانون والقضاء الإداريين، واللّذين من خلالهما تحدّدت قواعد المسؤولية الإدارية وبقيت سارية المفعول.

وبالاستناد إلى قانون 1962/12/31م نجد القوانين الفرنسية قد مدّد العمل بها في الدولة الجزائرية حتى بعد الاستقلال، ما عدا المتعارض منها مع السيادة الوطنية، أو ما يتعلّق بالتّفرقة العنصرية.

ولا يتوقّف تطبيق هذه القواعد على الفترة الأولى من الاستقلال، بل لا زال القضاء الإداري الجزائري يتّبع خطوات القضاء الإداري الفرنسي إلى يومنا هذا، حتى بعد إنشاء ما يسمّى بالقضاء الإداري الجزائري المستقل عن القضاء العادي، الذي كرّس لأول مرّة من قبل المشرّع الجزائري في ظلّ دستور 1996 م.

والسّبب في ذلك هو افتقار الدولة الجزائرية لعلماء أو فقهاء متضلعين في القانون الإداري يتسنّى لهم القيام بإنشاء قواعد قانونية إدارية في حالة اعتمادهم من قبل الإدارة المركزية لتطبيقها عوض القواعد القانونية التي كانت سائدة من قبل.

---

1 – راجع د. عمّار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظّفيها، مرجع سابق، ص 109.

– حكم محكمة النّقض المصرية الصادر في 1956/03/15 إن كان لجهة الإدارة حرية إدارة المرافق العامة وحق تنظيمها والإشراف عليها، إلاّ أنّ ذلك لا يمنع القضاء من حق التدخل لتقرير مسؤولية الإدارة عن الضّرر الذي يصيب الغير، متى كان ذلك راجعًا إلى إهمالها أو تقصيرها في تنظيم شؤون المرفق العام أو الإشراف عليه (منشور بمجموعة أحكام النّقض للسنة 7، ص 310).

– راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الصادر في 1959/06/06، القضية رقم 928، ص 4.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فمعظم الكتّاب والباحثين الذين حاولوا الكتابة حول موضوع القانون والقضاء الإداريين نجدهم يلجأون في دراستهم إلى التّبعية، إمّا عن طريق التّتلمذ أو استعمال المراجع ذات التشعب في معظمها وهي:

– المراجع المصرية والمستمدة في فكرها من فكر القانون الفرنسي، وهذه هي الطريقة غير المباشرة للتّبعية للنّظامين القانوني والقضائي الفرنسيين.

أمّا الطريقة المباشرة، فهي اللّجوء إلى استعمال، وتقبّل حتى القواعد القانونية الفرنسية في هذا المجال، ومحاولة تطبيقها في الجزائر، بالاستعانة بالمفكرين الفرنسيين، وكذا مراجعهم،

وتبعًا لذلك نستعرض فيما يلي موقف القضاء الجزائري حسب المرحلتين الزمنيتين التاليتين:

أ – قبل ظهور دستور 1996، نستعرض فيه بعض الأحكام التي كانت قد صدرت عن الغرف الإدارية للمجلس الأعلى للقضاء الجزائري، والذي يقرّ التّفرقة بين الخطأين مثل:

1 – القضية رقم 56/4636 والتي تتميّز وقائعها في كون سائق إحدى السيارات العسكرية التابعة لوزارة الدّفاع الوطني صدمت مواطنًا جزائريًا، في حي حيدرة عمره 65 سنة فأردته قتيلاً، ممّا أدّى إلى رفع دعوى مدنية من قبل زوجته على السائق، مستندة في ذلك على نصّ المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية[1].

ومن ثمّ قضت المحاكم بمسؤولية السائق، وقضت عليه بالتّعويض للزوجة على أساس الخطأ الشّخصي الذي ارتكبه من خلال الاصطدام الذي ارتكبه على الشخص المتوفى، ومن ثمّ عاد السائق على مؤسسته التي دفعت له قيمة التّعويض لارتكابه لفعل مرتبط ماديًا ومعنويًا بالمؤسسة التي اعتبرته خطأ مرفقيًا لا شخصيًا[2]. وهذا ما نجده في نصوص المواد القانونية التالية: ينص القانون البلدي رقم 08/90 المؤرخ في

---

1 – تنص المادة 1/7 من قانون الإجراءات المدنية: « ***تختص المجالس القضائية ابتداءً بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى، في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى الولايات، أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفًا فيها*** ».

2 – د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظّفيها، مرجع سابق، ص 103.

1990/04/17 في المادة 1/139 « ***تكون البلدية مسؤولة مدنيًا عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة العلنية أو العنف في ترابها، فتصيب الأشخاص أو الأموال أو خلال التّجمعات والتجمهرات*** ».

وتنص كذلك المادة 144 من القانون البلدي على ما يلي: « ***يتعيّن على البلدية أن تحمي موظفيها ومستخدميها من جميع أنواع التّهديدات والشتائم والقذف والتّعدي التي يمكن أن يتعرضوا لها بمناسبة ممارستهم لوظائفهم*** ».

والمادة 145 من القانون نفسه تنص هي الأخرى على « ***أنّ البلدية مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس م.ش.ب والمنتخبون البلديون وموظفو البلدية أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها، ويمكن للبلدية أن ترفع دعوى ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم لخطأ شخصي*** ».

وحسب المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/5/23 والمتضمّن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية نجد فيه المادة 2/20 تنص على ما يلي « ***إذا تعرّض العامل لمتابعة قضائية من الغير بسبب ارتكابه خطأً في الخدمة وحسب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلّط عليه، ينسب إلى هذا العامل نفسه خطأً شخصي يمكن أن يفصل عن ممارسة مهامه*** »[1]،[2].

2 – لقد أخذ القضاء الجزائري بمسؤولية الإدارة حتى في حالة غياب الخطأ وإلزام الإدارة بالتّعويض[3]، واعتبر في قضية تتعلّق بقاعة رياضية تابعة لقطاع الجمارك، حادثًا وقع لشخص المدرب عندما كان يدرّب الموظفين، والحادث وقع في محلات الإدارة، ومسؤولية التّصريح بالحادث تقع على عاتق الإدارة التي قصرت في القيام بالالتزام القانوني.

---

1 – مرسوم رقم 59/85 مؤرّخ في 1985/5/23 المتضمّن القانوني الأساسي النّموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، عدد 13، 1985، ص 22.

2 – المادّة 31 من الأمر رقم 06– 03 مؤرّخ في 19 يوليو 2006.

3 – قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا مؤرّخ في 1988/06/03، ملف رقم 55235، المجلّة القضائية، العدد 3، 1990، ص 205 وما بعدها.

بهذا نلاحظ أنّ القضاء الجزائري قد أقرّ قيام مسؤولية الإدارة، حتى في حالة انعدام الخطأ تجاه الأشخاص ضحايا الحوادث عندما يكونون مدعوين لتقديم مساهماتهم.

3 – في قضية أخرى جاء في قرار صادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 1988/6/3[1]، أنّه من المستقر في القضاء الإداري، أنّ المجموعات العمومية، وحتى في غياب الخطأ، تكون مسؤولة عن الأضرار اللاحقة بالغير بفعل عتاد مخصّص للاستعمال العمومي.

وبما أنّ الحادث وقع للضحية عندما اتّكأ على عمود حديدي كان يحمل خيطًا كهربائيًا عاديًا غير معزول، وغير معروف بتلك الوضعية لدى الشركة، وبالتالي لا تنسب للضّحية أي خطأ.

4 – اعتبار مسؤولية المجموعات العمومية قائمة حتى في غياب الخطأ عن الأضرار اللاحقة بالغير، كما أنّ الدولة ملزمة بالتعويض في حالة عدم معرفة المتسبّب في الضرر، والبلدية مسؤولة عن الأضرار، والإتلاف الناتجة عن الاضطرابات في أراضيها[2].

ب – بعد صدور دستور 1996:

تميّز النّظام القضائي الجزائري في هذه المرحلة بإنشاء الازدواجية القضائية، التي أصبحت تتكوّن من القضاء العادي، والقضاء الإداري، الذي اتّبع في تنظيمه المحاكم الإدارية كدرجة أولى، ومجلس الدّولة كدرجة ثانية.

فما موقف مجلس الدّولة من المسؤولية الإدارية؟

---

1 – قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، مؤرخ في 1988/06/03، ملف رقم 61942، المجلة القضائية، العدد 1، 1992، ص 125 وما بعدها.

2 – ممّا جاء في حيثيات القرار رقم 61942 المؤرخ في 1988/06/03 ما يلي: حيث يستخلص من التحقيق أنّ الشاب محجوب صعقه تيار كهربائي كان يسعى لاستعادة كرة سقطت في الساحة المحاذية للثانوية التي كان يزاول دراسته بها، وهو الحادث الذي وقع له عندما اتكأ على عمود حديدي كان يحمل خطا كهربائيًا عاريًا وغير معزول، وغير معروف بتلك الوضعية لدى الشّركة سونلغاز.

– حيث لا يمكن مؤاخذة الشاب على عدم الحيطة ولا ينسب أي خطأ إليه، كما لا يمكن الدّفع بالقوة القاهرة.

– حيث أنّه وإن كانت شركة سونلغاز تذهب إلى أن مسؤولية الحادث تقع على المعلم الذي لم يحرس التلميذ، وبالتالي على الدّولة تحمّل المسؤولية، فإنّ هذه الواقعة لا تؤثّر في شيء على مسؤولية سونلغاز.

اتّبع مجلس الدّولة الجزائري في نشاطه القضائي الخطوات التي انتهجها مجلس الدولة الفرنسي، وعليه عمل لتكريس مبدأ مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي الذي ترتّب عن خطأ شخصي لموظّف ألحق ضررًا بالضحية، وهذا الخطأ لا يمكن فصله عن المرفق، لأنّ الحادث ارتكب باستعمال السلاح الذي يحوزه الموظّف بمناسبة وظيفته، ولو لم تكن الوظيفة هي الرابط بين الموظّف والسّلاح، لما تمكّن من ارتكاب الخطأ[1].

وفي قضية عرضت أمام مجلس الدولة حول قيام المسؤولية الإدارية في ذمّة المستشفى، حكم بأن المستشفى مسؤول، ما دام أنه أخل بواجبه المتمثّل في أخذ الاحتياطات اللازمة للحفاظ على السّلامة البدنية للمريض الموجود تحت مسؤوليته، وعدم مراقبة الآلات المستعملة من طرف أعوان المستشفى يشكل خطأ مرفقيًا عامًا[2].

وفي قضية ارتكب فيها دركي جريمة قتل عمدي بمسدس العمل، وخارج أوقات العمل، اعتبر مجلس الدولة الخطأ شخصيًا، يكوّن، أو يرتّب، جريمة جنائية من جرائم القانون العام، ولا علاقة لها بوظيفة المحكوم عليه كدركي، وبالتالي مسؤولية التّعويض عن الضرر الناتج عن فعله تقع على عاتقه، وليس على عاتق الإدارة التابع لها[3].

ونخلص ممّا تقدّم إلى نتيجة مفادها أنّ القضاء الإداري الجزائري قد تبنّى فكرة المسؤولية المدنية للإدارة، على أساس الخطأ المرفقي[4]، من خلال تكريسه لمختلف المعايير، سواء تعلّق الأمر بتطبيق المعيار الشّخصي، أو المعيار المصلحي[5]، وفي

1 – قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى الصادرة بتاريخ 1999/2/1، رقم 146045، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 91 وما بعدها.

2 – قرار مجلس الدولة رقم 007739 الصادر بتاريخ 2003/03/11، مجلّة مجلس الدولة، عدد 5، 2005، ص 208 وما بعدها.

– C.S.S.H. Adw. SAIGHI, Hôpital civil de Lakhdaria, du 22/2/1997, R.A.J.A, p. 86.

3 – قرار مجلس الدولة رقم 159719 الصادر بتاريخ 1999/5/31.

4 – مجلس الدولة، قرار رقم 22092 مؤرخ في 2006/03/22، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص 209.

5 – مجلس الدولة، قرار رقم 24719، مؤرخ في 2006/06/28، دون ذكر أطراف القضية، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص 225.

– مجلس الدولة، قرار رقم 004166 مؤرخ في 2003/06/03، قضية القطاع الصحي لبولوغين ضد ع.ل، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص99.

حالات كثيرة يدمج بين المعيارين في معيار واحد سمّاه المعيار المختلط.

ثانيا – الاختصاص بتقدير المسؤولية المدنية على أساس الخطر:

شهدت نظرية المخاطر تطورا ملحوظا في القضاء الإداري[1]، إذ طبقها في أول الأمر في مجال الأشغال العمومية فقط[2]، ثم تطور العمل بها إلى مجالات أخرى في خلال فترة القرن العشرين[3]، إذ اعتبرها أساسا في قيام المسؤولية الإدارية في بعض النشاطات، والأعمال الخطيرة، وهي من أدق الموضوعات التي تتعلق بالمسؤولية المدنية لعدم استقرارها، وعدم وضوح معالمها، لأنها تبقى من اختصاص السلطات التقديرية للقاضي، وبعض التشريعات القليلة التي تتناولها بالنص[4]. ونستعرض فيما يلي بعض الأصناف من المسؤوليات المدنية المبنية على أساس المخاطر وهي:

1 – المسؤولية الإدارية الصادرة عن الأشغال العمومية: لتناول هذا الجانب من المسؤولية لا بدّ من التّعرض، إلى تعريف الأشغال العمومية، حتى نتمكّن من إقامة المسؤولية عليها كأساس من أسس نظرية المخاطر[5].

تعريّف الأشغال العامة هي: « ***كل إعداد مادي لعقار من أجل تحقيق مصلحة عامة، ينفّذ من طرف شخص عمومي لصالحه أو لصالح شخص عمومي آخر*** »[6].

يستخلص من التعريف العناصر التالية:

أ – اعتبار الشغل العمومي عمل مادي منصب على عقار بطبيعته، أو بالتخصيص مثل عملية البناء، التّصليح، التهديم، الترميم، الخ.

ب – إنّ تعبير الشّغل العمومي، هو العمل، والنّشاط الذي تقوم به الإدارة العامة

1 – د. كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية– دار النهضة العربية، ط1، 1970، ص 1325.

2 – د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار المعارف القاهرة، ط1، 1970، ص 134.

3 – د. فرج أبي راشد، المسؤولية الإدارية، بيروت، 1965، ص 311.

4 – د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها،مرجع سابق، ص 157 .

5 – نشأت وظهرت فكرة نظرية المخاطر أو تحمل التبعية، وهي نظرية فقهية صرفة في نشأتها وتطورها في نطاق القانون الخاص، والذي لم يعمل بها القضاء العادي بمثل ما تبناها القضاء الإداري، أنظر د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، القاهرة، دون دار نشر، د ط، دون سنة، ص 868 وما يليها.

6 – د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط 3، القاهرة، ص 667.

تهدف من ورائه تحقيق مصالح عامة[1].

جـ – وحتى تعتبر الأشغال عامة، لابد أن تتم وتنجز لمصلحة شخص إداري عام، مثل الدولة، الولايات، البلديات، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ومن نتائج الأشغال العامة المنشآت العامة كالبنايات، وشق الطرق، أو بناء السدود، ومختلف المرافق الأخرى، والأضرار المترتبة عن الأشغال العامة، أو المنشآت في حال عدم ثبوت الخطأ الشخصي، أو المرفقي، يعوض على أساس المخاطر إذا كان ضررا ماديا دائما وغير معنوي[2] .

2 – **المخاطر الناجمة عن الأشغال العامة:** تتعدد هذه المخاطر بتعدد واختلاف أصناف الأشغال العامة في تأثيرها في الأشخاص والتي قد تكون بمثل هذه الأنواع من المخاطر:

أ – مخاطر الدخان الذي ينبعث بفعل الأشغال العامة.

ب – مخاطر الغبار الذي تتسبب فيه آلات تكسير الحجارة، أو معامل الاسمنت، أو أماكن خلط الزفت بالرمال ... الخ.

جـ – مخاطر الروائح الكريهة التي قد تتسبب فيها المنشآت من خلال انصهار بعض المواد وتحويلها.

د – مخاطر استنشاق بعض الغازات السامة المنبعثة من المعامل الكيماوية.

هـ – مخاطر تأثير بعض المواد الكيماوية على المحيط في تلويث الجو، أو التراب أو الماء، مما يؤثر على النبات، والحيوان، والإنسان، في الوقت نفسه.

وهناك عدد كبير لا يحصى من مثل هذه المخاطر التي قد تصيب الإنسان بطريقة غير مباشرة في مصالحه، أو شخصه، فيلزم الإدارة القيام بالتعويض في حالة إثبات الشخص لعلاقة تلك المخاطر بما أصابه من ضرر دائم.

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 008072 مؤرخ في 2003/04/15، دون ذكر للأطراف، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص 171 وما بعدها.

– د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 686.

2 – د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص229.

3 – **المسؤولية الإدارية حسب النشاط:** تقام المسؤولية الإدارية على عاتق الإدارات العامة إذا ما ارتبطت بأحد الأوجه المنشأة والمولدة للمسؤولية وهي الخطورة والأعباء العامة:

أ – المسؤولية الإدارية المقرونة بالخطر[1]: تتولد المسؤولية الإدارية في مثل هذه الحالة من نوع نشاط الإدارة الذي يكون في أصله خطرا على الأفراد والمجاورين لمكان تنفيذه ويتجلى ذلك في الأمثلة التالية:

1 – مخاطر الجوار غير المألوفة: تحدث هذه المخاطر للأفراد الذين يجاورون في سكناتهم، أو أعمالهم، أو تنقلاتهم، إدارات عمومية تمارس نشاطات خطرة يتأثرون بها في أشخاصهم، أو مصالحهم، وذلك دون أن تكون تلك المخاطر غير العادية ناجمة عن أي خطأ – شخصي أو مرفقي – [2].

إلا أن القضاء الإداري قضى بمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر[3]. وبهذا قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قضية السيد (ح. أ.) ضد وزير الداخلية بتاريخ 1977/07/09 والتي كانت وقائعها متمثلة في اندلاع حريق في مرآب تابع للمحافظة المركزية للشرطة، وانفجر على إثره خزان مملوء بالبنزين أدى إلى إلحاق أضرار بمنزل السيد (ح. أ.) المجاور له، فأدى إلى وفاة زوجته والجنين الذي كان في بطنها وابنته، نتيجة المخاطر غير العادية التي شكلها الخزان على الأشخاص المجاورين وأملاكهم[4]، ولذلك قضى بالتعويض على عاتق الإدارة المسؤولة على الخزان.

---

1 – راجع: د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 460.
– أعاد علي حمود الثيي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، مرجع سابق، ص 256.

2 – د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص 229.

3 – حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم بتاريخ 1919/03/26 بما يلي: « ***إذ حدث انفجار مهول في خزان للسلاح بالقرب من منطقة سكنية، خلف عددا كبيرا من الضحايا، وأضرار مادية جسيمة، وكان سبب الانفجار عائدا إلى تكدس كمية كبيرة من المواد المتفجرة التي خزنتها الإدارة العسكرية دون أخذ الاحتياطات الضرورية لتفادي حماية الجيران، مما قد يشكل خطأ مباشرا للإدارة، إلا أن القاضي الإداري طبق نظرية المخاطر على أساس، أن الإدارة لم يكن لها القصد في إحداث تلك التفجيرات وأسس المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر*** » قرار منشور من قبل د.أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 225 .

4 – قرار أشار إليه، الأستاذ عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، 2005، ص 131.

2 – مخاطر أنشطة الشرطة: تظهر بصورة جلية الأعمال المحفوفة بالخطورة بالتحديد، مثلا في أنشطة الشرطة عند استعمالها لبعض الأسلحة الخطرة في حالة إطلاق نار على سيارة لم تحترم الأمر بالتوقف لدى حاجز أمني، فتعرض شخص من المارة إلى إصابة خطيرة جراء ذهاب الرصاصة في غير اتجاهها، فقضى القاضي الإداري بالحكم على الإدارة بتحمل المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر[1].

وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة في قضية رقم 019747 بين وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية ضد ورشة خ.أ الذي جاء محتويا الأسباب التالية: « ***يطعن العارض بالاستئناف في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 2004/04/15 الذي ألزمه بتعويض ذوي حقوق المرحوم خ.أ وهما والده ووالدته بمبلغ 500.000.00 دج عن الضرر المادي والمعنوي نتيجة ابنهما، ملتمسا إلغاءه وبعد الفصل في القضية من جديد بعدم قبول الدعوى شكلا لسوء توجيهها.***

حيث أنه وعلى عكس ما يدعيه، فلا مجال لتطبيق المرسوم التنفيذي رقم 49/97 الصادر بتاريخ 1997/02/12 على القضية الحالية لأن الإصابة جاءت بصفة غير عمدية صادرة عن سلاح شرطي أثناء قيامه بمهامه مما يترتب عليه قيام المسؤولية المدنية للدولة »[2].

وفي قضية أخرى رقم 02/626 قضى مجلس الدولة بأن مسؤولية التعويض عن الأضرار الملحقة بالأشخاص غير المؤمنة، والحاصلة أثناء المظاهرات المخلة بالنظام العام والأمن، لا تتحملها البلديات، وإنما الصندوق الخاص بالتعويضات، طبقا لنص المادة 122 من قانون المالية لسنة 1991[3].

---

1 – د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق،ص229.

2 – مجلس الدولة، قرار رق 019747 مؤرخ في 2005/11/29، قضية وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحليةضد ورشة خ.أ، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص 118.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 02162 مؤرخ في 2006/02/22 ،قضية بين بلدية تيزي وزو وشركة خاصة، مجلة مجلس الدولة، عدد 7، 2006، ص 203.

4 – **المسؤولية الإدارية على أساس تحمل الأعباء العامة:** اعتمدت المسؤولية الإدارية على هذا الأساس لما تكون الإدارة منفذة لنشاطاتها قصد تحقيق المنافع العامة، إلا أنها تسبب أضرارا بعدم إتباعها مبدأ المساواة في تحقيق المنافع العامة، مثل تحميل شخص ما عبئا ماليا، مع استفادة الجميع، أو الأغلبية من شغل الإدارة، ويتحقق هذا في عدم تنفيذ قرارات العدالة، أو تنفيذ القوانين.

أ – عدم امتثال الإدارة للقرارات القضائية: قد تنتج عن المنازعات الإدارية قرارات قضائية استعجالية بوقف التنفيذ الذي تباشره الإدارة في حق من حقوق الأفراد، وقد تصدر أحكام أو قرارات قضائية نهائية تحوز قوة الشيء المقضي فيه، مما يسمح للأفراد الحق في تطبيقها على أرض الواقع ضد الإدارة المعنية بالقرار القضائي، فكيف يتم ذلك التطبيق؟

المفروض على الإدارة أن تقوم بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها لصالح الأفراد بمجرد تقديمهم لها السند التنفيذي المسمى "النسخة التنفيذية"[1].

وفي حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية النهائية الصادرة ضدها فهل يطبق عليها التنفيذ الجبري؟ وما هي الجهة التي لها القدرة على ذلك؟

المتعارف عليه هو إمكانية التنفيذ الجبري، إذا ما اقترن بسند تنفيذي، وهذا الأخير يعرف حسب المادة 600 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بما يلي: «***لا يجوز التنفيذ الجبري إلا بسند تنفيذي والسندات التنفيذية هي: ... الأوامر الاستعجالية،... أوامر تحديد المصاريف القضائية...، أحكام المحاكم الإدارية وقرارات مجلس الدولة...*** ».

واشترط المشرع في المادة 601 أن تكون نسخة من التنفيذ ... بالصيغة التنفيذية التالية: « ***الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، باسم الشعب الجزائري... وتنتهي بالصيغة الآتية:***

ب – في المواد الإدارية:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تدعو وتأمر الوزير أو الوالي أو

---

1 – المادة 602 من ق.إ.م.إ.

رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكل مسؤول إداري آخر، كل فيما يخصه، وتدعو وتأمر كل المحضرين المطلوب إليهم ذلك فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة ضد الخصوم الخواص أن يقوموا بتنفيذ هذا الحكم، القرار... ».

الظاهر من النص أن المشرع يطلب من هؤلاء الأشخاص الممثلين للإدارة العامة أن يقوموا بتطبيق القواعد القانونية، التي تتناول إجراءات التنفيذ ضد الخصوم الخواص، ولم يتناول حالة حصول الأشخاص، أو كما سماهم في المادة 601 المذكورة سابقا بالخصوم الخواص. كيف يتم التنفيذ بالتعويض مثلا من قبل الأشخاص ضد الإدارة العامة، في حالة رفضها الالتزام بقواعد التنفيذ؟ وبالخصوص أن الأموال العامة للدولة غير قابلة للحجز عليها؟ [1]. في هذا الاتجاه قضى مجلس الدولة في قرار رقم 22350 المؤرخ في 2005/07/12 بما يلي: « ***يكون مستوجبا الدفع للمؤسسة، حتى في حالة انعدام طلب من صاحب المشروع مبلغ الأشغال الإضافية عندما تكون ضرورية للمشروع، ومنجز وفق القواعد المقررة*** »[2].

وفي حكم يتعلق بتعويض عن عدم تنفيذ حكم قضائي صادر عن مجلس الدولة بقرار رقم 013551 مؤرخ في 2004/06/15 جاء فيه ما يلي: « ***حيث أن بلدية عنابة الممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، قامت باستئناف القرار الصادر بتاريخ 2002/04/28 عن مجلس قضاء عنابة، والذي ألزمها للمستأنف عليه تعويضا بمبلغ 200.000.00 دج عن الامتناع عن تنفيذ القرار الصادر عن الجهة القضائية نفسها بتاريخ 2000/10/01 ملتمسة إلغاء القرار المستأنف والقضاء من جديد برفض الدعوى لعدم التأسيس.***

وحيث أنه بالرجوع إلى محتوى محضر التبليغ المؤرخ في 2001/06/11 يستفاد أن المحضر القضائي أثبت امتناع بلدية عنابة عن تنفيذ ما تضمنه.

1 – د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص233.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 22350، مؤرخ في 2005/07/12، قضية ق.ب.ع ضد مديرية الشباب والرياضة لولاية البويرة، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص92 وما بعدها

وحيث أنه يتبين من أوراق ملف الدعوى أنه لا يوجد أي شيء يثبت سعي البلدية المستأنفة لتنفيذ القرار الصادر في 2000/10/01 ، وبالتالي فيتعين اعتماد محضر للاطلاع عن التنفيذ المحرر من طرف المحضر القضائي بتاريخ 2001/07/11 عملا بأحكام المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية ليعتبر البلدية ألحقت ضررا بالمستأنف عليه بعد تنفيذ أحكام القرار المذكور.

وأن هذا الضرر يستحق التعويض عنه كما توصل إليه قضاة الدرجة الأولى »[1].

جـــ – أضرار تنفيذ القوانين: الأصل المتعارف عليه قديما، هو عدم مسؤولية الدولة عن تطبيق النصوص القانونية، بالاستناد إلى المقولة التي تظهر المشرع في وضعية الشخص الذي لا يخطئ، إلا أن نظرية المخاطر قد حلت إشكال عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها القانونية[2].

إلا أن المشرع يشير صراحة في بعض النصوص القانونية، إلى مسؤولية الدولة عن الأضرار التي قد يتسبب فيها تطبيق النصوص القانونية، مثل ما جاء به الأمر رقم 73/71 المؤرخ في 1971/11/08 والمتضمن قانون الثورة الزراعية الذي عالج مسألة التعويض عن التأميم، الذي يحدث بموجب هذا القانون بنص المادة 1/97 التي نصت على ما يلي: « ***يترتب حق التعويض لفائدة كل مالك خاص، يشمل أرضه الزراعية، أو المعدة للزراعة كليا أو جزئيا تدابير التأميم المتخذة تطبيقا لأحكام هذا الأمر*** ».

وتطبيقا لهذا القانون تم الاستيلاء على مجموعة كبيرة من الأراضي الخاصة وجعلها تحت تصرف، أو حماية الدولة، دون إتباع إجراءات قانونية، مثل ما جاء ذلك في قانون نزع الملكية للمصلحة العامة[3]، وبذلك تم التراجع عن هذا الإجراء القانوني

---

1 – راجع مجلس الدولة، قرار رقم 013551، مؤرخ في 2004/06/15، قضية بلدية عنابة ضد ع.م.ص، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص 130 وما بعدها.
– د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 228.

2 – راجع: د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص 237.
– د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 207.
– أ. عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2005/2004، ص 137.

3 – المرسوم التنفيذي رقم 93–186 مؤرخ في 1993/06/27 يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 91–11 المؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ج.ر عدد51، لسنة 1993.

في سنة 1995 بتعويض الأشخاص المؤممة أراضيهم، إما بإرجاع الأراضي، أو التعويض نقدا[1]، وهناك مجموعة كبيرة من مجالات تحمل المسؤولية المدنية من قبل الدولة تجاه تطبيق قوانينها المختلفة، ونجد على سبيل المثال: مسؤولية البلديات على أخطاء موظفيها، والتي يرتكبونها أثناء أداء الوظيفة[2]، وكذلك تكون البلديات مسؤولة مدنيا عن الخسائر، والأضرار الناجمة عن الجنايات، والجنح المرتكبة بالقوة العلنية، أو بالعنف في ترابها، فتصيب الأشخاص، أو الأموال، أو خلال التجمهرات والتجمعات...[3].

ومسؤولية الدولة على المعلمين حسب المادة 136 التي حلت محل المادة 135 من القانون المدني التي كانت تخص مسؤولية الدولة تجاه المعلمين وفي ظل هذه المادة تقام المسؤولية على أساس التابع والمتبوع.

المطلب الثاني

اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى منظمة بنصوص خاصة

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات التي تثور بشأن قضايا منظمة بقوانين ونصوص خاصة طبقا لنص المادة 3/801 التي تنص: « ... ***تختص المحاكم الإدارية كذلك في ... القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة*** »[4].

ومن هذه المنازعات التي تحكمها نصوص خاصة نستعرض على سبيل المثال لا الحصر لبعض المنازعات التالية:

المنازعات الخاصة بالصفقات العمومية، أو العقود الإدارية (الفرع الأول).

المنازعات المتعلقة بالضريبة العامة، والمنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية (الفرع الثاني).

---

1 – المواد 677، 678، 679 من القانون المدني.

2 – المادة 145 من قانون البلدية.

– المادة 143 من قانون البلدية.

3 – المادة 139 من قانون البلدية.

4 – المادة 3/801 من ق.إ.م.إ.

الفرع الأول

المنازعات الخاصة بالصفقات العمومية أو العقود الإدارية

نعني بالصفقات العمومية حسب المادة الثانية من قانون الصفقات العمومية رقم 02-250 [1] بأنها: « ***عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري على العقود، ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم، قصد اتخاذ واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة*** »[2].

من استقراء نص المادة المذكورة، نستنتج أن الصفقات العمومية هي عبارة عن عقود مكتوبة، ومبرمة وفق شروط معينة قانونا، قصد اقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة، وفي حالة الإخلال بأحد الشروط يؤدي إلى المنازعة الإدارية.

أولا – ماهية العقد الإداري – أو الصفقة العمومية –:

يعرّف العقد الإداري: « ***بأنه ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام قصد تسيير أو تنظيم مرفق عام، وتظهر فيه الإدارة نيتها بالأخذ بأحكام القانون العام، وذلك بتضمين العقد الإداري شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص*** »[3].

ويتضح من التعريف أن العقد الإداري لا بد أن تتوافر فيه شروط هي:

1 – **العقد الإداري عبارة عن التقاء لأكثر من إرادة واحدة:** لا تعتبر كل العقود التي تبرمها الإدارة عقودا إدارية، فقد يحدث أن تتصرف الإدارة كفرد عادي، وتستعمل طرق إبرام العقود المدنية وتخضع نفسها حينذاك للقانون الخاص. وهو ما وقع مثلا في الحكم الصادر من المحكمة العليا حول أحقية استرداد قرض قدمه صندوق الاعتماد البلدي للجزائر العاصمة، وأعلن فيه: « ***بأن الاعتماد... يرتبط بتنفيذ عقد القرض، ورغم أن هذا القرض قد قدم للسيد زكري بصفته موظفا، فإنه يحتفظ بطابع القانون الخاص، إلا إذا كان هناك نص مخالف...*** »[4].

---

1 – مرسوم رئاسي رقم 02–250 مؤرخ في 24 يوليو2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر، عدد 52، لسنة 2002، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 08–330، مؤرخ في 2008/10/26، ج.ر عدد 62، 2008.

2 – المادة الثانية من المرسوم رقم 02–250.

3 – د. حمدي حسين عكاشة، موسوعة العقود الإدارية في التطبيق العملي، دون دار نشر، دون سنة، ط1، ص4.

4 – المحكمة العليا، قرار مؤرخ في 1966/04/18، قضية بن زكري، المجلة الجزائرية، 1966، ص 612. =

2 – **أن يكون أحد أطرافه على الأقل شخصا إداريا عاما**[1]: معنى ذلك أن القانون يشترط في العقد الإداري، أن يكون حضور المعيار العضوي كشرط أساسي لقيام العقد الإداري، وفي هذا الاتجاه جاء نص المادة الثانية من قانون الصفقات العمومية بالنص على ما يلي: « ***لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل مصاريف الإدارة العمومية، والهيئات الوطنية المستقلة، والولايات، والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بالإضافة إلى مركز البحث والتنمية، والمؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني،***

والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، عندما تكلف بإنجاز مشاريع استثمارات عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة، وتدعي في صلب النص "المصلحة المتعاقدة " »[2].

فالمعيار العضوي موجود، وتناولته المادة الثانية من قانون الصفقات، الذي يتناول الأشخاص التالية:

أ – **الإدارات العمومية:** وهذا المصطلح قد يشمل جميع الإدارات العمومية التي تتواجد على المستوى الوطني، والمشرع لم يشأ تكليف نفسه عناء التركيز والتخصيص للمعني بالنية المكنونة، والإفصاح عنها في قاعدة قانونية، تسمح للدارس، أو القارئ، بمعرفة المعنى الحقيقي.

=« ***إن العقد الإداري شأنه شأن العقد المدني من حيث العناصر الأساسية لتكوينه لا يعدو أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء التزامات تعاقدية تقوم على التراضي بين طرفين أحدهما هو الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية، بيد أنه يتميز بأن الإدارة تعمل في إبرامها له، بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد هنا وذلك بقصد تحقيق نفع عام أو مصلحة مرفق من المرافق العامة.***
كما أنه يفترق عن العقد المدني في كون الشخص المعنوي العام يعتمد في إبرامه وتنفيذه على أساليب القانون العام ووسائله ». تعريف أشار إليه د. محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم والنشر والتوزيع، 2005، ص 10.

1 – راجع:
- A .DE LAUBADAIRE, J.C VENEZIA, y .GAUDMEL, Traité de droit administratif, L.G.D.J, Paris, p785-843.
- M. KOBAOU, Le régime juridique des contrats du secteur public, O.P.U. Alger, 1984.

2 – مرسوم رئاسي رقم 02–250.

ب – المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: بالعودة لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نلاحظ عليها عدم اختصاص القضاء الإداري بنزاعات المؤسسات الاقتصادية، والتجارية، كونها تنصب بالنص على الاختصاص بمنازعات الأشخاص الإدارية فقط.

لحصرها تلك الأشخاص فيما تم ذكره سالفا، لكن على أي أساس تم اختصاص المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي، والتجاري، واعتبارهما شخصيات لها القدرة على إبرام العقود الإدارية، مثلها مثل الأشخاص الإدارية العامة؟، يمكن حصر الجواب عن السؤال في كون المشرع، لما أنشأ هذه المؤسسات، كان الغرض منها هو السماح لها بممارسة نشاطات صناعية، وتجارية، ضمن الشروط المطبقة على أشخاص القانون الخاص.

وبالنتيجة تكون عقودها خاضعة للقانون، والقضاء الخاصين معا، وقد يكون الأمر خلاف ذلك في حالة تعاقد الشركات الوطنية مع الإدارة العامة[1].

3 – **تضمن العقد لبنود غير مألوفة:** فالعقد الإداري حتى يكون كذلك، لا بد له أن يتضمن في طياته بنودا غير مألوفة في القانون العادي، تظهر من الشروط الواردة في نصوص المرسوم المتعلق بقانون الصفقات العمومية، رقم 02-250[2]، فما هي هذه البنود؟. 1 – هي عبارة عن شروط لا نجدها عادة في العقود المبرمة بين الأفراد، ولذلك تسمى بالشروط غير المألوفة، وعرفها مجلس الدولة الفرنسي بأنها الشروط التي يخول موضوعها للأطراف المعنية حقوقا، أو يضع على عاتقهم التزامات غريبة بطبيعتها عن تلك التي يمكن أن تقبل بحرية من أي منهم، وذلك ضمن إطار القوانين المدنية، أو التجارية[3]. وأقرت محكمة المنازعات بأن الشرط أو البند غير المألوف لا يستعمل في العلاقات بين الأفراد.

---

1 – د. أحمد محيو، محاضرات المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 357.

– P.DEVOLVE, Les marches des entreprises publiques, R.D.P, 1970, p.1287.

2 – مرسوم رئاسي رقم 08-338 مؤرخ في 2008/10/26، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر عدد 62، مؤرخة في 2008/11/09، ص ص 14 إلى 19.

3 – د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص 350.

2 – من نتائج الشرط غير المألوف أنه يمنح الإدارة مثلا:

أ – حقوق وسلطات تجاه المتعاقد معها، مثل الفسخ الذي تمارسه الإدارة بإرادتها المنفردة[1]، وهو الإجراء الذي لا نجده مطبقا في العقود المدنية، استنادا لنص المادة 106 من القانون المدني التي تنص على أنّ: « ***العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه، ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقر بها القانون*** »[2].

فكيف يمكن لمؤسسة عامة اقتصادية، أن تتحول بالسماح لها بإبرامها لعقد الصفقة العامة إلى شخص يمارس أعمال الإدارة العامة؟

في رأيي يعتبر مثل هذا التوجه القانوني بمثابة تصرف لا يبالي بعدم الأخذ بنوع محدد من الموازين للقيام بوضع وترتيب الأنظمة القانونية لمختلف الأشخاص المعنوية، حتى يمكن معرفة طبيعة الشخص المراد معرفة نظامه القانوني، إن كان يخضع للقانون الخاص كلية، أو يخضع للقانون الإداري، أم إلى مزيج بين القانونين، والحال ينطبق على جل التوجه الذي سلكه المشرع في قانون الصفقات العمومية، بكونه أعطى الصلاحية للمؤسسة العامة التجارية، أو الصناعية، في ممارسة حق من حقوق الإدارة العامة[3].

ب – يمنح العقد الإداري حق ممارسة اختصاص الإدارة العامة للشخص المتعاقد مع الإدارة، في عملية تنازل تقوم بها الإدارة لصالح المتعاقد معها قصد المحافظة على استمرارية سير المرفق العام، بانتظام، واطراد. ومثال ذلك منح المتعاقد مع الإدارة العامة في عقود الأشغال العامة حق ممارسة سلطة حفظ النظام، في مكان انجاز المشروع ، أوفي الطرق المؤدية إليه، عن طريق تأمين الحراسة بوسائل لا تستعملها إلا الدوائر الأمنية فقط،

---

1 – المادة 99 من المرسوم 02–250 مؤرخ في 24 يوليو2002، متعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03–301 المؤرخ في 2003/09/11 جاء فيها ما يلي: « ***إذا لم ينفذ المتعاقد التزاماته، توجه له المصلحة المتعاقدة إعذارا ليفي بالتزاماته التعاقدية في أجل محدد. وإذا لم يتدارك المتعاقد تقصيره في الأجل الذي حدده الإعذار المنصوص عليه أعلاه يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تفسخ الصفقة من جانب واحد*** ».

2 – المادة 106 من القانون المدني.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 004841 مؤرخ في 2003/04/15، قضية الوكالة المحلية للتنظيم والتسيير العقاري الحضري، ضد أ.ح، مجلة مجلس الدولة عدد 4، 2003، ص 77.

أو أن يقوم الشخص المتعاقد مع الإدارة العامة على تسيير سوق، أو مكان للتوقف، بتحصيل الرسوم التي يدفعها الأشخاص المستعملون للمكان الذي يعود في الأصل إلى الإدارة.

لكن الملاحظ في هذه الحالة، هو كون العمل ليس عقدا إداريا، بل هو عبارة عن تكليف بمهمة للقيام بها بدلا من الشخص الإداري الأصلي، وقد يتغير العمل بإبرام عقد إداري مكان الشخص الأصيل الذي بقى هو صاحب الاختصاص بالوظيفة،

وهناك عقود كثيرة تشترك فيها الأشخاص الإدارية، إلا أنها لا تعتبر عقودا إدارية ضمن الصفقات العمومية وهي:

1 – **عقود التأمين:** لا تعتبر عقود التأمين إدارية إذا كانت الأشخاص الإدارية طرفا فيها مهما تكن قيمة السعر الذي يعتمد في العقد، لأنه ببساطة يخضع للقانون العادي – قانون التأمين – وبالتالي يخضع لاختصاص القضاء العادي[1].

2 – **عقود التزود بالغاز:** إن عقود التزود بالغاز، حتى لو كانت مبرمة بين مؤسسة سونلغاز، وإدارة عامة، فلا تخضع لقانون الصفقات العمومية، ولا تعتبر عقودا إدارية بنص القانون[2].

3 – **عقود التزود بالكهرباء:** من العقود الخاصة، رغم توافر المعيارين العضوي، والموضوعي، إلا أن القانون ينص على خلاف ذلك، ويعتبرها من العقود الخاصة هكذا بمحض الإرادة القانونية[3].

4 – **عقود التزود بالماء:** يعتبرها القانون من العقود الخاصة، رغم وجود المعيار العضوي، مثلا في حالة إبرام عقد بين شركة، أو مؤسسة المياه الجزائرية، مع البلدية، أو أي شخص إداري عام آخر، ورغم ذلك استبعدت مثل هذه العقود من تنظيم القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري.

---

1 – قرار المحكمة العليا، رقم 252824، مؤرخ في 2001/06/20، قضية شركة س.ن ضد الشركة الجزائرية لتأمينات النقل (كات)، المجلة القضائية، عدد 2، 2002، ص 211.

2 – المادة 82 من قانون رقم 02–01، مؤرخ في 2002/02/05 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز،ج.ر عدد 8، لسنة 2002.

3 – المادة 85 من قانون رقم 02–01.

5 – **عقود أشغال التوصيل للماء والغاز والكهرباء:** تعتبر عقود الأشغال المتعلقة بإيصال الأنابيب الناقلة للماء، والغاز، ومد أسلاك الكهرباء، عبارة عن عقود، لا تدخل ضمن تنظيم قانون الصفقة العمومية، مهما يبلغ سعرها، وحتى لو كانت ملكية عامة، أو تنجز لصالح أشخاص إدارية عامة.

6 – **عقود النقل:** ابعد عقد النقل من نظام عقود الصفقات العمومية، بنص المادة 5 من قانون الصفقات، وعليه لا يعتمد فيه أي معيار، لبنائه حتى معيار السعر، إذا كانت قيمته تتعدى سعر الصفقة العمومية[1].

ثانيا – منازعات العقود الإدارية – الصفقات العمومية-:

يشمل نظام المنازعات حول الصفقات العمومية جوانب قانونية عامة تتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية (المادتين 800 و801 منه)[2]، الذي يربط بين الصفقات العمومية كمعيار موضوعي، مع الأشخاص الإدارية العامة، وكمعيار عضوي، لا يتحقق الاختصاص للمحاكم الإدارية كجهات قضائية إدارية، إلا بتوافر الشرط الأساسي في قيام أحد الأشخاص الإدارية العامة. حسب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمادة الثانية من المرسوم رقم 02-250 المتعلق بالصفقات العمومية، التي جاء نصها معبرا عن محل الصفقات، والأشخاص، التي يخولها القانون إبرامها بنصها على ما يلي: « ***لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل مصاريف الإدارة العمومية والهيئات الوطنية المستقلة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بالإضافة إلى مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري***

---

1 – راجع قرار المحكمة العليا،رقم 271334، مؤرخ في 2002/03/05، قضية (أ.ش.ك ومن معه) ضد الديوان الجزائري المهني ومن معه، المجلة القضائية، العدد1، 2004، ص 157.

– قرار المحكمة العليا رقم 286176 مؤرخ في 2002/07/23، قضية (ز.م ضد شركة الجوية الجزائرية المندوبية الجهوية – باتنة) الجلة القضائية، عدد 1، 2004، ص171 .

– قرار المحكمة العليا رقم 253365 مؤرخ في 2001/07/10، قضية (مصفي مؤسسة البناء لميلة) ضد (خ.ن)، المجلة القضائية، العدد 2، 2003، ص 218.

2 – المادتين 800 و801 من ق.إ.م.إ.

عندما تكلف هاته الأخيرة بإنجاز مشاريع استثمارات عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة، وتدعى في صلب النص "المصلحة المتعاقدة" »[1].

وتكون تسوية المنازعات الإدارية المتعلقة بالصفقات العمومية – العقود الإدارية– عائدة لاختصاص القضاء الكامل[2]، دون قضاء الإلغاء، الذي يندرج تحت فكرة قضاء المشروعية، أو القضاء الموضوعي. وهو صورة من القضاء، تدور المنازعة التي ينظرها حول تهديد المراكز القانونية الموضوعية التي يشغلها الأفراد، أو الاعتداء عليها، وتستهدف مخاصمة الأعمال القانونية التي تشوبها عيوب عدم المشروعية. أما القضاء الكامل فينتمي إلى صورة أخرى من صور القضاء، فهو قضاء شخصي، إذ تدور المنازعة فيه، حول اعتداء، أو تهديد باعتداء، على مركز قانوني شخصي للطاعن، ويستهدف مخاصمة الأعمال القانونية الذاتية التي تؤثر على الحقوق المكتسبة للأفراد[3].

إلا أن منازعات العقود الإدارية لا تكون كلها خاضعة للقضاء الكامل، بل لها صورتان إحداهما تخضع للقضاء الكامل، وهي الدعاوى المتعلقة بتنفيذ العقد، وانقضائه أما الصورة الثانية، فهي المرتبطة بالقرارات الصادرة حول العقود الإدارية وتخضع لقضاء الإلغاء.

1 – **المنازعات الإدارية المتعلقة بتنفيذ العقود الإدارية وانقضائها:** تتناول المحاكم الإدارية بالاختصاص، الدعاوى القضائية التي يحركها أحد أطراف العقد الإداري، متى كانت المنازعات متصلة بتنفيذ العقد، كدعاوى المطالبة بالتعويض، أو المطالبة بتوقيف بعض التصرفات الإدارية المخالفة للالتزامات العقدية، بالإضافة إلى الدعاوى التي تنصب على فسخ العقد الإداري[4].

---

1 – المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 02–250.

2 – د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، دون سنة، ص 290.

3 – راجع: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، ص 304.

– د.عمر حلمي، طبيعة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، 1993، ص 17.

4 – د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 306.

أ – **دعاوى التعويض:** تحرك مثل هذه الدعاوى من قبل الأشخاص المتعاقدين مع الإدارة للمطالبة بالتعويض كمقابل مالي، وفي هذا المجال قضى مجلس الدولة في قرار له رقم 014637 مؤرخ في 2004/06/15 بما يلي: « ***حيث أنه يستخلص من الوثائق والمستندات المودعة في الملف بأنه وفي تاريخ 2001/06/04 أعلنت البلدية المستأنفة عن مناقصة وطنية مفتوحة قصد انجاز دراسة معمارية لمجمع مدرسي ومسكن وظيفي على مستوى قوطالي تجزئة 440 مسكن بالعلمة، ومهلة إيداع الملفات قد حددت ب15 يوما ابتداءا من أول نشر في الجريدة. والمستأنف عليه وبصفته مهندسا معماريا لديه مكتب دراسات ، قام بإيداع عرض مرفق بكافة الوثائق الخاصة بذلك، وعدد مكاتب الدراسات التي شاركت في المناقصة قد بلغ اثنا عشر (12) مكتبا.***

وأنه بتاريخ 2001/06/26 اجتمعت لجنة التقييم وقامت برفض 10 من 12 عرض المقدمة محتفظة بكل من عرض المستأنف وعرض السيد ص.ط.

وأن اللجنة قد أجلت تاريخ اختيار من سيتم قبوله من المترشحين إلى يوم 2001/07/03، وأثناء انتظار المستأنف والسيد ص.ط للقرار النهائي للجنة التقييم تفاجأ الاثنان بالإعلان في الجريدة الصادرة بتاريخ 2001/11/30 عن مناقصة مفتوحة تدعو المقاولين الراغبين في انجاز المشروع إلى التقرب من مكتب الدراسات التابع للسيد ع.ف الذي رفضت لجنة التقييم عرضه في اجتماعها المؤرخ في 2001/06/26.

وأن المستأنف والسيد ص.ط قدما شكوى ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للعلمة لتذكيره بأحكام الصفقات العمومية. وبما أن المستأنف لم يتلق أي رد بالإيجاب قام برفع دعوى أمام قضاء الدرجة الأولى، ملتمسا تعويضا عما لحقه من ضرر مادي ومعنوي خاصة ما فاته من مكسب.

إذ ابتداءً من تاريخ 2001/06/26، أي التاريخ الذي قبلت فيه لجنة التقييم عرضه إلى غاية يوم 2001/10/30، والمستأنف لم يشارك في صفقات أخرى أملا في الحصول على صفقة انجاز هذا المشروع.

وأن لجنة تقييم العروض وعملا بأحكام المادة 110 من المرسوم رقم 434-91 المؤرخ في 1991/11/9 المذكور آنفا تقوم بتحليل العروض وبدائل العروض إن اقتضى الأمر من أجل إبراز المقترحات التي ينبغي تقديمها للهيئات المعنية، ومنه لا يمكنها اختيار سوى ما بين المترشحين الذين قبلا من طرف لجنة تقييم العروض.

إنه وباتخاذ البلدية قرار منح الصفقة للسيد ع.ف، الذي رفضت لجنة تقييم العروض عرضه إضافة إلى 9 مترشحين آخرين، بتاريخ 2001/06/26، فالبلدية المستأنفة لم تأخذ بعين الاعتبار أحكام المرسوم رقم 434-91 المؤرخ في 1991/11/9.

كما قامت بارتكاب مخالفة لقانون الصفقات العمومية وألحقت ضررا أكيدا بالمستأنف »[1].

ب – **دعاوى إبطال بعض تصرفات الإدارة المتعاقدة:** مثل هذه الدعاوى يتكفل باختصاصها القضاء الكامل للمحاكم الإدارية، قصد النظر في الدعاوى التي رفعها المتعاقد مع الإدارة، طالبا في دعواه المحكمة الإدارية، إبطال التصرف الإداري، الذي خالفت فيه التزاماتها المعبر عنها في العقد. وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا لمصر بما يلي: « ***المنازعات المتعلقة بما تصدره الجهة الإدارية بصفتها متعاقدة من تصرفات أو إجراءات قبل التعاقد معها، إنما تندرج تحت ولاية القضاء الكامل لمحاكم القسم القضائي لمجلس الدولة، حتى لو أنصب على إلغاء قرار إداري اتخذته الإدارة قبله، ذلك لأن ما تصدره الإدارة من قرارات تنفيذا للعقد هي منازعات حقوقية وتكون محلا للطعن فيها على أساس استدعاء ولاية القضاء الكامل دون ولاية قضاء الإلغاء...*** »[2].

وفي هذا التوجه سار القضاء الإداري الجزائري في قرار صادر عن مجلس الدولة، رقم 008072 المؤرخ في 2003/04/15 الذي جاء فيه ما يلي: « ***... إنّ***

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 014637 مؤرخ في 2004/06/15، قضية بلدية العلمة ضد هـ.ع، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص 132 وما بعدها.

2 – المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 2248 لسنة 36 ق، جلسة 1995/3/7، قرار مشار إليه من قبل د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 307.

المؤسسة المستأنفة تمسكت بأن قضاة الدرجة الأولى رفضوا التزام البلدية المستأنف عليها بأن تدفع مبلغ الفاتورة رقم 3 المتعلقة بمبلغ الضمان وبلغ التعويض عن الضرر بفعل التأخر في الدفع متمسكة بأن الحساب العام والنهائي هو مستند إداري صادق عليه مكتب الدراسات المكلف بمتابعة الأشغال،

وأكدت بأنه كان بالإمكان تسديد مبلغ الفاتورة رقم 3 بعيدا عما اتفقت عليه في الحساب العام والنهائي.

حيث أن الحساب العام والنهائي ثابت وغير قابل للمساس به ما دامت الشكاوى اللاحقة غير مقبولة... »[1].

جـ – الدعاوى المتعلقة بحالات فسخ العقود الإدارية: تخضع المنازعات المتعلقة بحالات فسخ العقود الإدارية الناتجة عن قرارها بالفسخ الإداري إلى اختصاص ولاية القضاء الكامل[2]، ويكون الفسخ من قبل الإدارة، لتمتعها بامتيازات السلطة العامة، في صورتين:

– **الصورة الأولى:** تطبق الإدارة العامة عملية فسخ العقد الإداري استنادا إلى مراعاة مبدأ الملاءمة، والتكيف الذي ينظم المرافق العامة[3]، قصد إنهاء العقد الذي أبرمته وبإرادتها المنفردة، دون أن يقصر المتعاقد مع الإدارة[4].

وفي هذا الاتجاه قضى مجلس الدولة، في قرار رقم 208–00 مؤرخ في 2001/4/9 حول عقد عمل محدد المدة، تعرض للفسخ قبل انتهاء المدة، جاء فيه ما يلي: « ***حيث أن الاستئناف استهدف تأييد قرار المستأنف جزئيا وتعديلا له حذف مبلغ التعويض استنادا على عدم وجود أي تعسف من طرف المستأنف الذي برر التسريح بالتصرفات السيئة للمدعي وهو الدفع الذي لم يتطرق إليه قاضي الدرجة الأولى.***

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 008072 مؤرخ في 2003/04/15، قضية مقاولة الأشغال العمومية ل.م ضد بلدية تنس، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص 80 وما بعدها.

2 – د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 308.

3 – د. محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم والنشر والتوزيع، 2005، ص 103.

4 – د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004، ص 235 وما بعدها.

ولكن بما أن فسخ العقد قبل المدة المحددة له ضرر بالعامل الذي يستحق بالضرورة تعويضا عن ذلك »[1].

– **الصورة الثانية:** وتطبق في حالة إخلال المتعاقد مع الإدارة بأحد التزاماته التعاقدية، تطبيقا لنص المادة 99 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المتعلق بالصفقات العمومية التي تنص: « ***إذا لم ينفذ المتعاقد التزاماته، توجه له المصلحة المتعاقدة إعذارا ليفي بالتزاماته التعاقدية في أجل محدد.***

وإن لم يتدارك المتعاقد تقصيره في الأجل الذي حدده الإعذار المنصوص عليه أعلاه يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تفسخ الصفقة من جانب واحد ».

لا يمكن الاعتراض، على قرار المصلحة المتعاقدة، بفسخ الصفقة عند تطبيقها البنود التعاقدية، في الضمان، والملاحقات الرامية إلى إصلاح الضرر، الذي لحقها بسبب سوء تصرف المتعاقد معها [2]. وفي هذا السياق نورد حكم المحكمة الإدارية المصرية الذي جاء نصه كالتالي: « ***... لما كان القرار المطعون فيه قد تضمن إلغاء التعاقد مع الطاعن استنادا لما نسب إليه من إخلال بالتزاماته التعاقدية بعد سداد قيمة التأمين النهائي والتوريد خلال المواعيد المقررة فإنه والحالة هذه يكون مستندا إلى أحكام العقد، ومن ثم فالمنازعة التي تثار بشأنه من المنازعات الحقوقية التي تكون حلا للطعن على أساس استدعاء ولاية القضاء الكامل، وتخرج عن ولاية قضاء الإلغاء، الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم قبول طلب وقف تنفيذ وإلغاء هذا القرار بحسبانه لا يكتسب وصف القرار الإداري، الذي يتعين وجوده كشرط لقبول دعوى الإلغاء*** »[3].

د – **دعاوى بطلان العقود الإدارية:** وهي دعوى، تحرك من أحد أطراف العقد الإداري، للمطالبة بإبطاله، حين يشوبه عيب، يؤثر في تكوينه، أو صحته، أو أركانه، مما

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 001205 مؤرخ في 2001/4/9، قضية القطاع الصحي بأريس ضد م.ب، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص 156.

2 – المادة 99 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المتعلق بالصفقات العمومية، مرجع سابق.

3 – المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1654 لسنة 36 ق، جلسة 1994/03/22 حكم أشار إليه د. عبد الغني عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 308.

يؤدي به إلى البطلان. وفي هذا نصت المادة 99 من القانون المدني على ما يلي: « ***إذا جعل القانون لأحد المتعاقدين حقا في إبطال العقد فليس للمتعاقد الآخر أن يتمسك بهذا العقد*** »[1].

2 – المنازعات الإدارية المتعلقة بالقرارات الصادرة حول العقود الإدارية:

ويقصد بها مجموع القرارات الإدارية المنفصلة، التي تصدر عن الإدارة العامة، بهدف المساهمة في إتمام قيام العقد الإداري، ويكون بصورتين: أولاهما تتمثل في القرارات الإدارية التي تصدر في المراحل الأولى لبناء العقد الإداري، وثانيتهما هي القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية تنفيذا للعقد الإداري.

أ – **القرارات الممهدة لإبرام العقود الإدارية:** وهي القرارات التي تشمل عملية تحضير إبرام العقد الإداري[2]، وتكون منفصلة عنه، ويكون الطعن فيها بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية، مثل قرارات لجنة فتح الأظرفة[3] إذا كانت نهائية، وقرارات لجنة تقييم العروض[4]، وقرارات تقويم أو تحديد المناقصات، والمزايدات العامة، وقرارات منع بعض الأشخاص من المشاركة، في المناقصات، والمزايدات العامة، وكذا قرارات إرساء المزايدات، والمناقصات[5].

وبهذا قضى مجلس الدولة الفرنسي باعتبار قرارات الإدارة العامة المتعلقة بمنح الترخيص، والاختصاص للسلطات الإدارية، بالتعاقد باسم ولحساب الإدارة العامة، قرارات إدارية مركبة، ومنفصلة وقبل ضدها دعوى الإلغاء أمامه بصورة مستقلة عن دعاوى العقود الإدارية أمام الجهات المختصة بها، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ

---

1 – المادة 99 من القانون المدني.

2 - Charles DEBBASCH, Contentieux administratif, op cit, p.704.

3 – المواد من 107–110 من الرسوم الرئاسي رقم 02 –250 المتعلق بالصفقات العمومية.

4 – المادة 111 من المرسوم الرئاسي رقم 02–250 المتعلق بالصفقات العمومية.

5 – راجع د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العام للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، ط 3، 1975، ص 181.

– د. عبد الحميد حشليش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ، ص 7.

1948/7/9. كما اعتبر قرار رفض الإدارة العامة للتعاقد « BOURGADE » في قضية مع أحد الأشخاص إداريا منفصلا، وقبل ضده دعوى الإلغاء بصورة مستقلة. وكذلك اعتبر في حكمه الصادر بتاريخ 1931/5/6 في قضية "توندو" « TONDUT » قبول الإدارة العامة لعرض مسابقة في مناقصة عامة إداريا منفصلا عن العقد، وقبل ضده دعوى الإلغاء بصورة مستقلة عن دعاوى العقد ككل، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1973/05/20 في قضية الشركة الصناعية للبناء، والأشغال[1].

ب – القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للعقد: وهي تلك القرارات الصادرة من الإدارة بسحب العمل ممن تعاقد معها، أو القرار الصادر بمصادرة التأمين، أو الضمان أو الكفالة [2]، فإذا تم إصدار القرار الإداري قبل إتمام إجراءات العقد الإداري اعتبر القرار خاضعا لدعوى الإلغاء، أو وقف التنفيذ القضائيين، أما إذا صدر بعد إتمام إجراءات التعاقد فيخضع لاختصاصات القضاء الكامل، أي إلى اختصاص قاضي العقد الذي يفصل فيها على أساس أن القرار يرتبط في نشأته بوجود العقد، ويرتبط به ارتباط الجزء بالكل، الأمر الذي يجعله في منأى عن دعوى الطعن بالإلغاء، وتأكيدا على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في طعن، رقم 3592 لسنة 36 ق، جلسة 1995/02/7 بما يلي: « ***حيث تم قبول الطعن على قرار طرح مخبز آلي بدعوى الإلغاء. حيث طلب المدعي وقف تنفيذ هذا القرار تأسيسا على أن المنازعة خارج نطاق عقد الاستغلال الذي انتهت مدته فعلا، واستعادت بعدها الجهة الإدارية سلطتها وحقها في طرح المخبز من جديد، فكان قرارها بطرح المخبز الآلي للاستغلال بعد تعاقدها السابق منفصلا عن العقد الذي انقضى بنهاية مدته*** »[3].

---

1 – مجموعة أحكام أشار إليها د.عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، د.و.م.ج، ط 4، 2005، ص451 وما بعدها.

2 – المادة 63 من المرسوم الرئاسي رقم 02–250 المتعلق بالصفقات العمومية.

3 – المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3592 لسنة 36 ق، جلسة 1995/2/7، أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص340.

الفرع الثاني

المنازعات المتعلقة بالضريبة العامة والانتخابات المحلية

بالإضافة لاختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى التعويض، ودعاوى العقود الإدارية، تختص كذلك، حسب نصوص قانونية، بدعاوى الضريبة، والانتخابات المحلية، كل حسب حاله.

أولا – المنازعات الضريبية:

يقصد بالمنازعات الضريبية، تلك الدعاوى، أو الطعون الضريبية التي تثور حول صحة، وقانونية ربط الضرائب أو فرض الرسوم[1]. وتنشأ المنازعات الإدارية من تطبيق قانون الضرائب، عندما يكلف المعنيون بالوعاء الضريبي بالدفع الذي يقابل بعدم رضاهم[2]، وتخضع الدعوى الضريبية إلى إجراءات خاصة بها تتمثل في الطعن الإداري في الدرجة الأولى، والطعن القضائي، في الدرجة الثانية[3].

1 – الطعن الإداري – التظلم الإداري– : يشترط المشرع الجزائري في المنازعة الضريبية، أن يسبق الدعوى القضائية تظلم إداري، وهو الذي نصت عليه المادة 42 المعدلة والمتممة للمادة 71 من قانون الإجراءات الجبائية وجاء فيها: « ***يجب أن توجه الشكاوى المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والغرامات المذكورة في المادة 70 أعلاه حسب الحالة إلى المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجواري للضرائب التابع له مكان فرض الضريبة، يسلم وصل بذلك إلى المكلف بالضريبة*** »[4].

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 448.

2 – د. محمد الصغير بعلي، ود. يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002، ص 63.

3 - J .Alexandre, Droit fiscal algérien, O.P.U, Alger, 1990, p.285 et s.

– زوبيدة كريبي، المراقبة الجبائية كمكسب رئيسي للمنازعات الضريبية، مجلة مجلس الدولة، عدد7، لسنة 2005، ص 11 وما بعدها

– حسين طاهري، المنازعات الضريبية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع،2005، ص 5.

4 – أنظر المادة 42 المعدلة والمتممة لأحكام المادة 71 من قانون الإجراءات الجبائية، قانون المالية لسنة 2007، ج.ر ، عدد85، لسنة 2006 .

وتنص المادة 49 المعدلة والمتممة لأحكام المادتين (80 و81) من قانون الإجراءات الجبائية على ما يلي: « ***يمكن للمكلف بالضريبة الذي لا يرضى بالقرار المتخذ بشأن شكواه حسب كل حالة من طرف مدير المؤسسات الكبرى والمدير الولائي للضرائب، ورئيس مركز الضرائب ورئيس المركز الجواري للضرائب، اللجوء إلى لجنة الطعن المختصة المنصوص عليها في المواد أدناه في أجل شهرين ابتداء من تاريخ قرار الإدارة...*** »[1].

من استقراء نصي المادتين المذكورتين سابقا، نخلص إلى أن التظلم، عبارة عن رسالة، تأخذ شكل شكوى، تقدم كشرط إلى المدير الولائي للضرائب، أو رئيس مركز الضرائب، أو رئيس المركز الجواري للضرائب، ويسمى هذا الإجراء بالتظلم الإجباري، لكن هذا الإجراء لا يعتبر الوحيد في الطعن الإداري، بل هناك طريقة ثانية في التظلم تسمى التظلم الاختياري.

أ – **التظلم الإجباري:** يقصد بالتظلم الإجباري، إلزامية الشخص المكلف بالوعاء الضريبي حتى تقبل منه الدعوى القضائية، أن يكون قد سبق له أن تقدم إلى الجهاز الإداري الضريبي، الذي كلفه بالدفع، بتقديم رسالة، يشكو فيها عدم رضاه، بما جاء في القرار، إلى إحدى الجهات المذكورة في المادة 42 من قانون الإجراءات الجبائية وهي:

1 – المدير الولائي للضرائب: قبل التعديل الذي جاء به قانون المالية لسنة 2007، كان المدير الولائي للضرائب، هو الجهة الوحيدة التي تقدم إليها الشكاوى[2]. ونظرا للتمركز الكثيف للشكاوى المقدمة إلى المدير، أراد المشرع أن يغير ذلك، بفتح مجالات أخرى لتقديم الشكاوى، ومنح الحق في تلقي الشكاوى، لرئيس مركز الضرائب، ورئيس المركز الجواري للضرائب، وترك لمدير الضرائب بالولاية الحق بالبت في الشكاوى، والتظلمات التي يكون المبلغ المتنازع عليه يتجاوز 5.000.000 دج وحده الأقصى10.000.000 دج[3].

1 – المادة 49 المعدلة لأحكام المادتين 80 و81 من قانون الإجراءات الجبائية.

2 – المادة 110 من قانون رقم 01–21 المؤرخ في 2001/12/22، المتضمن قانون المالية لسنة 2002.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 6325 مؤرخ في 2003/02/25، يتناول إلزامية الطعن الإداري، قرار تناوله بالنشر، محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 114.

2 – رئيس مركز الضرائب: يحق لرئيس مركز الضرائب، النظر في الشكاوى التي تكون منصبة على مبالغ متنازع عليها تتراوح قيمتها بين 1.000.000 دج و5.000.000 دج[1].

3 – رئيس المركز الجواري للضرائب: يتمتع رئيس المركز الجواري للضرائب، بصلاحية البت في المبالغ المتنازع عليها، والتي تتراوح بين 500.000 دج، و1.000.000 دج[2].

4 – في حالة تجاوز المبلغ المقدر للحقوق، والغرامات، أكثر من 30 مليون دج، فيتعين على مدير المؤسسات الكبرى، أخذ رأي الإدارة المركزية (المديرية العامة للضرائب) [3].

5 – يشترط في التظلم الإداري، أن يكون في شكل رسالة عادية، توجه من طرف المكلف بالضريبة، إلى مدير الضريبة بالولاية، أو رئيس مركز الضرائب، أو رئيس المركز الجواري للضرائب، مكتوبة على ورق عادي، ينوه فيها إلى طبيعة الضريبة المتنازع عليها في المضمون، وفي حدود المعيار المحدد لتقديم وتاريخ البت فيها.

ولقبول التظلم أمام الجهات المختصة، لا بد من اتيانه حسب الشروط التالية:

1 – **مضمون التظلم الإجباري:** يشمل مضمون التظلم الإجباري عرضا موجزا حول الأسباب، والدوافع[4]، التي جعلت المكلف بالضريبة، يعترض على قبول دفعها كأن يبين بأن رقم الضريبة جاء خاطئا، بالنسبة لوضعيته المهنية، أو التجارية، أو أنه جاء مرهقا له، بحيث إذا دفعه يتعرض للإفلاس مثلا، لأنه غير قادر على سداد مثل تلك المبالغ الضخمة.

---

1 – المادة 1/46 المعدلة والمتممة لأحكام المادة 76 من قانون الإجراءات الجبائية.

2 – المادة 46 من قانون الإجراءات الجبائية.

3 – المادة 50 من قانون الإجراءات الجبائية.

4 – مجلس الدولة، قرار رقم 25083، مؤرخ في 2006/10/31، قضية بين شركة ووزير التجارة، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، لسنة 2008، ص212، وما بعدها.

2 – ميعاد التظلم الإداري الإجباري: تنص المادة 43 المعدلة والمتممة من قانون الإجراءات الجبائية في هذا المجال على ما يلي: « ***مع مراعاة الحالات المنصوص عليها في الفقرات أدناه، تقبل الشكاوى إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الثانية التي تلي الشكوى.***

تنقضي آجال الشكوى في كل الحالات ب31 ديسمبر من السنة الثانية التي تلي سنة إرسال الجداول من طرف مصلحة الضرائب التي يتبعها، أو من وجود ضرائب مطالب بها بغير أساس قانوني جراء خطأ أو تكرار أو الحالات الأخرى »[1].

وفي آجال الميعاد قضى مجلس الدولة، قرار رقم 26384 مؤرخ في 2006/04/19 بما يلي: « ***حيث يتبين من الملف أن المستأنف بعد تبليغه في 2003/12/11 بقرار الرفض قام برفع دعوى بتاريخ 2003/12/17 انتهت بقرار 2004/03/27 الذي قضى بعدم قبول الدعوى لعدم تقديم الجدول الضريبي.***

حيث أنه بتاريخ 2004/05/19 أعاد السير في الدعوى وقدم الجدول موضوع الضريبة مما يجعل الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها خارج الآجال غير مؤسس » ويعنى ذلك أنه يجوز قطع التقادم، في أجل رفع الدعوى، بإعادة رفع دعوى جديدة إثر الدعوى غير المقبولة سابقا.

وجاء في قرار آخر لمجلس الدولة حول التفرقة بين آجال دعوى التحصيل المحددة بشهر واحد، وميعاد دعوى الوعاء المحددة بأربعة أشهر ما يلي: « ***حول الدفع بمخالفة المادة 82 من قانون الإجراءات الجبائية، تنص على أنه يجب أن تحرك الدعوى في مدة أربعة أشهر ابتداء من استلام الإشعار الذي من خلاله يبلغ مدير الضرائب المكلف بالضريبة بالقرار المتخذ بشأن شكواه، أن قضاة أول درجة قد أخطأوا في تطبيق القانون بتصريحهم بعدم قبول الدعوى كون الدعوى الحالية تتعلق بالوعاء وليست دعوى تحصيل حتى يطبق في شأنها شهر مما يعرض قرارهم للإلغاء والفصل من جديد...*** »[2].

---

1 – المادة 43 المعدلة والمتممة لأحكام المادة 72 من قانون الإجراءات الجبائية، قانون المالية لسنة 2007.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 25486، مؤرخ في 2006/03/15، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص190 وما بعدها.

3 – **ميعاد رد مصلحة الضرائب على التظلم الإجباري:** يتم البت في التظلم الإجباري – الشكوى – من قبل المدير الولائي للضرائب، ورئيس مركز الضرائب، ورئيس المركز الجواري للضرائب، حسب اختصاص كل واحد منهم في أجل (6) أشهر، اعتبارا من تاريخ تقديمها، كما يمكن تمديد الأجل إلى (8) أشهر، بالنسبة للقضايا محل النزاع التي تتطلب الرأي المطابق للإدارة المركزية، في حالة تجاوز المبلغ المتنازع عليه 10.000.000 دج، ويقلص هذا الأجل إلى شهرين، بالنسبة للشكاوى المقدمة من طرف الخاضعين لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة.

غير أنهم يبتون فورا في الشكاوى غير الجديرة بالقبول نهائيا، وخاصة تلك المقدمة بعد انقضاء الأجل، وفي هذه الحالة يتم النطق بالرفض[1].

ويتم تبليغ القرارات الصادرة من المدير الولائي للضرائب، أو رئيس مركز الضرائب، أو رئيس المركز الجواري للضرائب، إلى المكلف شخصيا، أومن ينوب عنه إلى العنوان المذكور في الشكوى، وذلك بموجب رسالة موصى عليها، مع الإشعار بالاستلام، ويؤخذ هذا التاريخ كبداية حساب الآجال الممنوحة للمكلف كي يطعن في قرارات المصالح الضريبية لدى لجان الطعن الإدارية، أو المحاكم الإدارية[2].

ب – **التظلم الاختياري:** هو التظلم أو الشكوى التي يقدمها الشخص الشاكي إلى اللجان، ضد قرار التظلم الإجباري الذي تم تقديمه إلى الهيئات الإدارية سالفة الذكر[3]، فما هي هذه اللجان؟ وما هو ميعاد الطعن أمامها؟

1 – أنواع اللجان الاختيارية: وهي:

أ – **لجنة الدائرة للطعن:** تنشأ لدى كل دائرة لجنة طعن للضرائب المباشرة، والرسوم المماثلة، والرسم على القيمة المضافة، وتبدي هذه اللجنة رأيها حول ما يأتي:

– الطلبات التي تخص المبالغ من الضرائب المباشرة، أو الرسوم المماثلة، التي تقل عن 500.000 دج أو تساوي هذا المبلغ، والتي قد سبقت أن أصدرت الإدارة بشأنها

1 – المادة 46 المعدلة لأحكام المادة 76 من قانون الإجراءات الجبائية.

2 – عزيزة أمزيان، المنازعات الجبائية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 21.

3 – المادة 50 تحدث ضمن قانون الإجراءات الجبائية المادة 81 مكرر.

قرارا بالرفض الكلي، أو الجزئي.

– الطلبات التي يقدمها المكلفون بالضريبة التابعون لاختصاص المراكز الجوارية للضرائب.

– تستدعي اللجنة المكلفين بالضريبة المعنيين، أو ممثليهم لسماع أقوالهم، ولهذا الغرض يجب على اللجنة أن تبلغهم الاستدعاء قبل 20 يوما من تاريخ انعقاد اجتماعها.

– تبلغ آراء اللجنة التي يمضيها رئيس اللجنة، بواسطة الكاتب إلى مصالح الضرائب في أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ اختتام أشغال اللجنة[1].

ب – لجنة الولاية للطعن[2]: تنشأ لدى كل ولاية لجنة طعن للضرائب المباشرة، والرسم على القيمة المضافة، واللجنة تبدي رأيها حول ما يأتي:

– الطلبات التي تخص مبالغ الضرائب المباشرة، والرسوم المماثلة التي تفوق 500.000 دج وتقل أو تساوي 2.000.000 دج، وكذا حول الرسم على القيمة المضافة المفروضة التي تفوق 500.000 دج، وتقل أو تساوي 2.000.000 دج والتي قد سبق أن أصدرت الإدارة بشأنها قرارا بالرفض الكلي، أو الجزئي.

– الطلبات التي يقدمها المكلفون بالضريبة التابعون لاختصاص مراكز الضرائب

– تجتمع اللجنة مرة في الشهر، وتستدعي المكلفين بالضريبة، أو ممثليهم لسماع أقوالهم، باستدعاء قبل 20 يوما من تاريخ انعقاد اجتماعها.

تبلغ آراء اللجنة بعد الموافقة عليها بالأغلبية التي يمضيها رئيس اللجنة بواسطة الكاتب حسب الحالة، إلى المدير الولائي للضرائب، أو رئيس مركز الضرائب، خلال أجل 10 أيام ابتداء من تاريخ اختتام الأشغال[3].

جـ – اللجنة المركزية للطعن: تنشأ لدى الوزارة المكلفة بالمالية لجنة مركزية للطعن في الضرائب المباشرة، والرسم على القيمة المضافة، تبدي اللجنة المركزية

1 – د. عمار معاشو، أ. عبد الرحمان عزاوي، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النظام الجزائري، تيزي وزو، ص33.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 3013 مؤرخ في 2006/06/14، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص 197.

3 – المادة 50 من قانون الإجراءات الجبائية .

للطعن رأيها حول ما يأتي:

– الطلبات التي يقدمها المكلفون بالضريبة التابعون لمديرية المؤسسات الكبرى والتي سبق أن أصدرت بشأنها قرارا بالرفض الكلي، أو الجزئي.

– القضايا التي يفوق مبلغها الكامل من الحقوق، والغرامات (الضرائب المباشرة والرسم على القيمة المضافة) 10.000.000 دج، والتي سبق أن أصدرت الإدارة بشأنها قرارا بالرفض الكلي، أو الجزئي.

– المبالغ من الضرائب المباشرة، أو الرسوم المماثلة، وكذا الرسم على القيمة المضافة المفروضة، التي تفوق مليوني دج (2.000.000 دج)، التي سبق أن أصدرت بشأنها قرارا بالرفض الكلي، أو الجزئي،

وتجتمع اللجنة مرة واحدة في الشهر على الأقل باستدعاء من رئيسها، وتستدعي اللجنة المكلفين بالضريبة، أو ممثليهم قبل 20 يوما من تاريخ الاجتماع.

وتبلغ الآراء التي يمضيها الرئيس بواسطة الكاتب، حسب الحالة، إلى المدير الولائي للضرائب المختص، أو مدير المؤسسات الكبرى، في أجل 20 يوما من تاريخ اختتام أشغال اللجنة[1].

2 – ميعاد رفع التظلم الاختياري:

استنادا لنص المادة 49 المعدلة والمتممة لأحكام المادتين 80 و81 من قانون الإجراءات الجبائية، يحدد ميعاد اللجوء إلى لجان الطعن الثلاث، ويكون في خلال شهرين (2) من تاريخ تبليغ القرار أو السكوت عليه[2]، أما الرد من قبل اللجان على الطعون المقدمة أمامها فيكون في أجل أربعة (4) أشهر من تاريخ تقديم الطلب إلى رئيس اللجنة، فإن لم تبد اللجنة قرارها في الأجل المذكور أعلاه، فصمتها يساوي رفضا ضمنيا للطعن، وفي هذه الحالة يجوز للمكلف بالضريبة، أن يرفع دعوى إلى المحكمة الإدارية في أجل أربعة (4) أشهر من تاريخ انقضاء الأجل الممنوح للجنة لكي تبت في الطعن[3].

1 – المادة 50 من قانون الإجراءات الجبائية.

2 – المادة 49 المعدلة والمتممة لأحكام المادة 80 من قانون الإجراءات الجبائية.

3– المادة 49 المعدلة والمتممة لأحكام المادة 81 من قانون الإجراءات الجبائية.

والطعن أمام هذه اللجان عمل اختياري للمكلف بالضريبة، وآراؤها ملزمة لمصالح الضريبة التي يحق لها رفع دعوى قضائية ضد القرارات غير المؤسسة أمام المحاكم الإدارية[1].

2 – **الطعن القضائي:** تحقيقا للعدالة الضريبية، نصت التشريعات، على حق المكلف بالضريبة، الالتجاء إلى القضاء الإداري للطعن في صحة فرضها إذا ما شعر أنه ضحية لسوء تقدير وعائها، أو ضحية لسوء تطبيق القوانين لتحصيل الضريبة أو تفسيرها، كما يحق للإدارة الالتجاء إلى المحاكم الإدارية ضد الأشخاص الذين يتهربون من دفع الضرائب أو يمتنعون عن دفعها[2]، وذلك حسب الإجراءات والآجال المحددة لرفع الدعوى القضائية.

1 – **الطعن من طرف المكلف بالضريبة:** يمكن للمكلف بالضريبة أن يرفع دعوى قضائية، ضد القرارات الصادرة من مصالح الضرائب التي تتعلق بالوعاء الضريبي، أو سوء تطبيق القوانين المتبعة لتحصيل الضريبة، أو تفسيرها كما يلي:

أ – **منازعات الوعاء الضريبي:** يعني بوعاء الضريبة، الموضوع، أو المادة التي تفرض عليها الضريبة مثل: الدخل[3]، الإيرادات، الأشخاص المستخدمين، الأموال... الخ.

وقد يثور النزاع حول تقدير وعاء الضريبة، فيقوم بالطعن في صحة تقدير وعاء الضريبة للأسباب التالية:

- لطلب تصحيح الأخطاء البسيطة.
- لطلب إعادة النظر في تقييم معيار الضريبة.
- لطلب فحص مشروعية الضريبة.

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 007440، مؤرخ في 2003/04/15، قضية بين مديرية الضرائب لولاية غليزان ضد ب.أ، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص 89.

2 – حسين فريحة، الإجراءات الإدارية والقضائية لمنازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، مطبعة دحلب، الجزائر، 1994، ص 28.

3 – مجلس الدولة قرار رقم 01992 المؤرخ في 2005/9/20، دون ذكر أطراف القضية، مجلة مجلس الدولة، عدد7،2007، ص 102.

ب – **منازعات التحصيل الضريبي:** هي المنازعات المنصبة على الخطأ في تطبيق القانون، أو تفسيره[1].

فينصب الخطأ في تطبيق القانون على المنازعات التالية:

- منازعات إجراءات المتابعة.
- الاعتراض على إجراءات المتابعة.
- إلغاء الحجز، واسترجاع المحجوزات.
- منازعات غلق المحلات التجارية.
- طلب إيقاف التسديد.
- منازعات الخطأ في تفسير القانون.

2 – **الطعن القضائي من طرف إدارة الضرائب:** تبنى العلاقة الضريبية على فكرة المديونية القائمة بين المكلف بالضريبة، وإدارة الضرائب، لما تكلفه بدفع ديونه الجبائية إلى الخزينة العامة للدولة، لكن قد تحدث حالات لا يلتزم فيها المكلف بالدفع رغم تقديرها الصحيح من قبل الإدارة، ويحصل ذلك إما بالتهرب عن دفعها أو يمتنع عن سدادها كلية [2] ، ويتحقق ذلك بالطرق التالية:

- تجنب الضريبة ويتم ذلك بـــ:

* تجنب الواقعة المنشئة للضريبة.
* قد يكون التجنب على أساس استغلال الرخص القانونية.
* التجنب عن طريق استغلال الثغرات القانونية.

– **الغش الضريبي:** ويكون بوسائل وأساليب احتيالية يلجأ إليها المكلف بالضريبة للتخلص غير المشروع من الضريبة، أو الرسم، وهي جريمة يعاقب عليها القانون[3].

---

1 – د. محفوظ برحماني، الإطار القانوني والتنظيمي للضريبة العقارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 258.

2 – عزيزة أمزيان، المنازعات الجبائية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 60.

3 – د. محفوظ برحماني، الإطار القانوني والتنظيمي للضريبة العقارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 214.

– **الامتناع عن دفع الضريبة:** قد يحدث أن يمتنع المكلف بالضريبة دون سبب عن دفع الضريبة، وعندها تلجأ الإدارة إلى القضاء للمطالبة بتسديدها، فما هي إجراءات الدعوى الضريبية؟ وما هو ميعادها؟.

يشترط القانون توافر مجموعة من الإجراءات الواجب إتباعها من قبل رافع الدعوى الإدارية حتى يتم قبولها شكلا، مع ضرورة احترام المواعيد والآجال المحددة لتحريكها وهي:

أ – **شروط الدعوى القضائية:** تشتمل الدعوى القضائية على مجموعة الشروط وهي:

1 – أن تحرك الدعوى بعريضة لا تكون مقبولة إلا بتوافر شروط خاصة بها هي:

أ – وجوب تحريرها على ورق مدموغ استنادا لنص المادة 1/83 من قانون الإجراءات الجبائية[1] [2] .

ب – يجب أن تكون موقعة من صاحبها، أو محاميه، أو وكيله، ومؤرخة.

جـ – في حالة تقديمها من وكيل، يجب عليه أن يقدم وكالة قانونية، تحرر هي الأخرى لزاما على ورق مدموغ، وتسجل قبل قيام الوكيل بالتصرف الموكل إليه[3].

د– إذا قدمت من قبل محامين فلا يشترط فيها التسجيل.

هـ – أن تحتوي العريضة على عرض موجز لطلبات المعني.

2 – أن ترفق العريضة بقرار التظلم، أو نسخة من الإشعار بالتبليغ بالتظلم.

ب – **ميعاد رفع الدعوى:** يحدد وقت رفع الدعوى الضريبية أمام المحاكم الإدارية في غضون أربعة (4) أشهر ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الممنوح للجنة لكي تبت في الطعن وهو أربعة (4) أشهر، وعندما يعتبر رأي اللجنة غير مؤسس فمدير المؤسسات الكبرى، أو المدير الولائي للضرائب، أو رئيس مركز الضرائب، أو رئيس المركز الجواري للضرائب، يعلق تنفيذ هذا الرأي على أن يبلغ الشاكي، وفي هذه الحالة تقوم هذه المؤسسات برفع طعن ضد رأي اللجنة إلى المحكمة الإدارية في

---

1 – المادة 1/83 من قانون الإجراءات الجبائية.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 018557 مؤرخ في 2005/10/18، مجلة جلس الدولة، عدد7، 2005، ص107.

3 – المادة 83 من قانون الإجراءات الجبائية.

غضون الشهر التالي لتاريخ إصدار ذلك القرار[1].

ثانيا – اختصاص المحاكم الإدارية بالمنازعات الانتخابية:

ينص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات على اختصاص القضاء الإداري – المحاكم الإدارية – بالنظر، والفصل في النزاعات التي تثور بشأن عمليات التسجيل في القوائم الانتخابية، والأحكام المتعلقة بانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية، والولائية، والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، بعد أن كانت قبل انتهاج الازدواجية القضائية[2]، من اختصاص جهات إدارية. وفيما يلي نستعرض كل منازعة على حدة.

1 – منازعات القوائم الانتخابية: تنص المادة 22 من قانون الانتخابات على ما يلي: « ***يمكن لكل مواطن أغفل تسجيله في قائمة انتخابية أن يقدم شكواه إلى رئيس اللجنة الإدارية ضمن الأشكال والآجال المنصوص عليها في هذا القانون*** »[3].

وتنص المادة 23 من القانون نفسه على: « ***لكل مواطن مسجل في إحدى قوائم الدائرة الانتخابية أن يطلب كتابيا شطب شخص سجل بغير حق أو تسجيل شخص غفل في نفس الدائرة ضمن الأشكال والآجال المنصوص عليها في هذا القانون*** »[4].

وتنص المادة 25 من قانون الانتخابات على: « ***يمكن للأطراف المعنية رفع طعن خلال ثمانية(8) أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ.***

وفي حالة عدم التبليغ يمكن رفع الطعن خلال خمسة عشر (15) يوما كاملة ابتداء من تاريخ الاعتراض...

ويرفع هذا الطعن بمجرد التصريح لدى الجهة القضائية الإدارية المختصة التي تفصل بقرار في أجل أقصاه عشرة (10) أيام دون مصاريف الإجراءات وبناء على

---

1 – المادة 4/81 من قانون الإجراءات الجبائية.

2 - F.P BENOIT, Le conseil municipal, Dalloz, Paris, 1983, p.11.

– د. عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص407.

– د. محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 106.

– د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 457.

3 – أمر رقم 97–07 المؤرخ في مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، ج.ر عدد8.

4 – المادة 23 من قانون الانتخابات.

إشعار عاد يرسل إلى كل الأطراف المعنية قبل ثلاثة (3) أيام كاملة يكون هذا القرار غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن »[1].

يظهر من قراءة نصوص المواد الثلاث المذكورة سالفا ما يلي:

- منح المشرع للمواطن حق الطعن الإداري– تقديم شكوى إدارية –.
- منح المشرع للمواطن حق الطعن القضائي.

1 – حق المواطن بالطعن الإداري– الشكوى – تشمل الشكوى التي منح الشخص حق ممارستها في القيام بما يلي:

أ – **حق التسجيل:** في حالة ملاحظة أي مواطن يقطن إقليم بلدية معينة، أن القائمة الانتخابية لدى بلديته قد أغفلت تسجيله، رغم إقامته فيها، يجوز له رفع شكوى إلى رئيس اللجنة الإدارية البلدية، للمطالبة بإرفاق اسمه ضمن قائمة الناخبين، نظرا لتوافره على الشروط الضرورية للناخب[2].

ب – طلب شطب شخص سجل بغير حق: منحت المادة 23 من قانون الانتخابات المواطن المسجل في إحدى قوائم الدائرة الانتخابية، الحق في تقديم شكوى يبرز فيها ملاحظاته، حول شطب شخص مسجل في قائمة الناخبين بغير حق.

جـ – طلب تسجيل شخص مغفل: لكل شخص مسجل في إحدى الدوائر الانتخابية، الحق في طلب تسجيل شخص مغفل ضمن الشروط القانونية[3]، وتحال هذه الطلبات على اللجنة الإدارية في مواعيدها المحددة أدناه.

د – ميعاد الطعن: حدد ميعاد الطعن الذي يخص الاعتراضات على التسجيل، أو الشطب من قائمة الانتخابات، بخمسة عشر (15) يوما من يوم تعليق إعلان اختتام إشعار فتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية[4] [5].

---

1 – القانون العضوي رقم 04–01 المؤرخ في 2004/2/7، المتضمن قانون الانتخابات.

2 – المواد 5، 8، 9 من قانون الانتخابات.

3 – المادة 23 من قانون الانتخابات.

4 – المادة 24 من قانون الانتخابات.

5 – تنص المادة 2/17 على أن: « ***ترسل طلبات التسجيل أو الشطب إلى المصالح البلدية المختصة خلال الشهر الموالي لتعليق الإشهار المشار إليه في لفقرة السابقة*** ».

وقد يخفض هذا الأجل إلى ثمانية (8) أيام، في حالة المراجعة الاستثنائية، وفي المقابل يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي، أن يبلغ قرار اللجنة الإدارية في ظرف خمسة (5) أيام، إلى الأشخاص المعنيين، كتابيا، وفي موطنهم[1].

2 – حق الطعن القضائي: منح قانون الانتخابات العضوي رقم 04-01 حق الطعن القضائي بالكيفية التالية:

أ – بالعودة لنص المادة 25 من قانون الانتخابات، نستخلص أنها قد منحت الحق للأشخاص المعنية بالطلبات المذكورة سابقا، رفع طعن قضائي، أمام المحاكم الإدارية المختصة، طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لاعتبار اللجنة الإدارية التي تصدر القرارات حول عمليات التسجيل، أو الشطب تدخل ضمن المصالح الإدارية التابعة للبلدية.

ب – ميعاد الطعن القضائي: حدد ميعاد رفع الدعوى القضائية ضد قرارات اللجنة الإدارية فيما يخص القوائم الانتخابية بما يلي:

1 – الميعاد الأول: ينظم الفترة الزمنية التي منحت للأطراف المعنية في حق الطعن أمام المحكمة الإدارية، ولذا قدر بثمانية (8) أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ[2].

2 – الميعاد الثاني: يخص الفترة الزمنية التي حددت بخمسة عشر (15) يوما في حالة عدم التبليغ، وتحسب هذه الفترة الزمنية كاملة ابتداء من تاريخ الاعتراض[3].

3 – منح المشرع في قانون الانتخابات للمحاكم الإدارية فترة زمنية تقدر بعشرة (10) أيام كاملة للفصل في الطعن المرفوع ضد قرار اللجنة الإدارية.

4 – ويبلغ الحكم ضمن إشعار عاد إلى الأطراف، في خلال ثلاثة (3) أيام من تاريخ النطق بالحكم الذي لا يقبل أي شكل من أشكال الطعن، ويكون دون مصاريف قضائية[4].

---

1 – المادة 24 من قانون الانتخابات.

2 – المادة 1/25 من قانون الانتخابات.

3 – المادة 2/25 من قانون الانتخابات.

4 – المادة 3/25، 4 من قانون الانتخابات.

2 – منازعات الترشح للمجالس: تنصب المنازعات في هذا البند على عمليات الترشح للمجالس الشعبية المحلية، ومجالس البرلمان:

1 – **عملية الترشح للمجالس المحلية ومنازعاتها:**

أ – تتم عملية الترشح للمجالس المحلية – المجالس الشعبية البلدية، والمجالس الشعبية الولائية– عن طريق قائمة الترشح للمجالس المحلية التي يجب أن تتضمن عددا يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها، وعددا من المستخلفين، لا يقل عن نصف عدد المقاعد المطلوب شغلها[1].

وفور إيداع القائمة التي تتوفر على الشروط المطلوبة قانونا لدى الولاية يعتبر ذلك بمثابة تصريح بالترشح[2].

وفي حالة الترشيحات الحرة التي ترتبط صحتها بملء استمارات التوقيعات التي تشمل الاسم، واللقب، والعنوان ورقم بطاقة التعريف الوطنية، أو أي وثيقة رسمية، تثبت هوية الموقع، إذ ترفع المستوفاة للشروط المطلوبة قانونا من أجل اعتمادها إلى رئيس اللجنة الانتخابية المختصة إقليميا[3].

ويحدد تاريخ تقديم التصريحات بالترشح، بخمسين (50) يوما كاملة، قبل إجراء عملية الاقتراع[4]. إلا أنه في حالة حصول وفاة، أو مانع قانوني، ففي كلتا الحالتين يمنح أجل آخر لتقديم ترشح جديد، على ألا يتجاوز في مدته الشهر السابق لتاريخ الاقتراع[5]. وإذا حدث أن رفض أي ترشح، أو لم تحترم الإجراءات من قبل الإدارة، منح للشخص حق الالتجاء إلى القضاء الإداري، قصد منازعة الإدارة على أعمالها تجاه عملية الترشح.

جـ – **عملية الطعن القضائي:** في حالة رفض أي ترشح، أو قائمة مترشحين، يجب أن يكون بقرار معلل تعليلا كافيا، وقانونيا، أي لا بد أن يصدر القرار في إطار خصائص، وأركان القرارات الإدارية، ويجب أن يبلغ في آجال العشرة (10) أيام

---

1 – المادة 80 من قانون الانتخابات.

2 – المادة 81 من قانون الانتخابات.

3 – المادة 5/81 من قانون الانتخابات.

4 – المادة 83 من قانون الانتخابات.

5 – المادة 84 من قانون الانتخابات.

الكاملة التي تلي تاريخ إيداع التصريح بالترشح، وإلا اعتبر باطلا بطلانا مطلقا إذا لم يراعي الجوانب القانونية المشروطة بنص الفقرة الثانية من المادة 86[1]. الذي يفتح المجال للطعن ضد القرار بالرفض أمام المحاكم الإدارية المختصة طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لأن القرارات تكون صادرة من شخص الولاية، أو المصالح غير الممركزة التابعة لها.

أما ميعاد الطعن، فيكون في غضون اليومين الكاملين من تاريخ تبليغ القرار بالرفض[2]، وللمحكمة الإدارية المختصة أن تفصل في الطعن بقرار خلال مدة خمسة (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ رفع الطعن، ولا يكون القرار القضائي مهما تكن طبيعته وحكمه قابلا لأي شكل من أشكال الطعن[3].

2 – **منازعات الترشح للبرلمان – المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة –:**
حسب نص المادة 101 الفقرة الثانية، يتم التسجيل في القوائم الترشيحية للانتخابات البرلمانية حسب كل دائرة انتخابية، ويكون العدد فيها مساويا لعدد المقاعد مع إضافة ثلاثة مرشحين إضافيين[4].

وتنص المادة 1/127: « ***يمكن لكل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي تتوفر فيه الشروط القانونية أن يترشح لعضوية مجلس الأمة*** »[5].

وإذا قامت الإدارة برفض أي مترشح، أو قائمة مترشحين، يشترط عليها أن يكون رفضها بقرار معلل تعليلا كافيا، وتبلغ للمعني خلال عشرة (10) أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشح[6]، ويطبق في عملية الترشح للمجلس الشعبي الوطني.

بينما في حالة الترشح لانتخابات نصف أعضاء مجلس الأمة، فالأمر يختلف عنه في حالة رفض أي مترشح، من قبل اللجنة الانتخابية الولائية، الذي يجب أن تبلغ القرار

---

1 – المادة 1/86 من قانون الانتخابات.
2 – المادة 3/86 من قانون الانتخابات.
3 – المادة 4/86، 5 من قانون الانتخابات.
4 – المادة 101 من قانون الانتخابات.
5 – المادة 127 من قانون الانتخابات.
6 – المادة 113 من قانون الانتخابات.

في مدة يومين (2) كاملين من تاريخ إيداع التصريح بالترشح[1].

وفي كلتا الحالتين يفتح المجال أمام الأشخاص الذين تم رفض ترشيحهم للطعن أمام الجهات المختصة قضائيا، وفي ميعاد معين:

أ- **الجهة القضائية المختصة:** نظرا لكون القرارات الصادرة بالرفض تكون صادرة من الإدارة الممثلة في الولاية، أو المصالح التابعة لها، فيكون الاختصاص للقضاء الإداري – المحاكم الإدارية – استنادا إلى المعيار العضوي الذي تنص عليه المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمعيار الموضوعي، الذي تثبته المادة 1/801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص على اختصاص المحاكم الإدارية صراحة بالنظر في المنازعات التي تنصب على أعمال، ونشاطات الأشخاص الإدارية حسب التخصيص[2].

ب – **ميعاد الطعن والحكم:** اشترط قانون الانتخابات على الشخص المتضرر من قرارات الإدارة، في حالة الترشح، الحق في الالتجاء إلى القضاء الإداري، للمطالبة بإلغاء القرار المتخذ ضد عملية ترشحه التي صدر بصددها قرار بالرفض، في خلال فترة زمنية محددة بيومين (2) كاملين، ابتداء من تاريخ التبليغ بالرفض.

ومن جهة أخرى فرض على المحاكم الإدارة – الجهة القضائية الإدارية– الفصل في مدة زمنية محددة بخمسة أيام كاملة، ابتداء من تاريخ رفع الطعن، وقرار الحكم يكون غير قابل للطعن[3].

3 – **منازعات التصويت:** تشمل منازعات التصويت، صنفين من المنازعات:

* منازعات قوائم أعضاء مكاتب التصويت.
* منازعات مدى مشروعية عملية التصويت.

1 – **منازعات قوائم أعضاء مكاتب التصويت:** تكون المنازعات في هذه الحالة منصبة على الطعون الإدارية – التظلم – والطعون القضائية.

---

1 – المادة 134 من قانون الانتخابات.

2 – المادتين 800 و801 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 113 من قانون الانتخابات.

– **الطعون الإدارية:** تمارس الطعون الإدارية، من قبل ممثلي الأحزاب السياسية، والمترشحين، لدى تسلمهم قوائم أعضاء مكاتب التصويت، والأعضاء الإضافيين، ويكون لهم في هذه الحالة، حق الاعتراض، الذي يقدم مكتوبا، ومعللا، إلى الولاية، في غضون الأيام الخمسة (5) التالية لتاريخ النشر، والتسليم الأول لهذه القائمة[1].

وفي حالة رفض الاعتراض، يجب أن يبلغ قرار الرفض إلى الأطراف المعنية خلال يومين (2) كاملين، ابتداء من تاريخ إيداع الاعتراض[2].

– **الطعون القضائية:** تشير المادة 5/40 من قانون الانتخابات إلى أن القرار بالرفض يكون قابلا للطعن أمام الجهات القضائية المختصة، والجهة المختصة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هي المحاكم الإدارية، التي أصبحت مناطة باختصاص النظر، وفحص قرارات الوالي، بعدما كانت في ظل قانون الإجراءات المدنية من اختصاص الغرف الإدارية الجهوية،

ويمارس الاختصاص من قبل المحاكم الإدارية، بتحريك الدعوى من المعنيين خلال يومين كاملين ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

ومن جهة أخرى، منح القانون للمحكمة الإدارية مدة خمسة (5) أيام كاملة، من تاريخ رفع الطعن للفصل فيه، ويكون الحكم غير قابل للطعن بأي شكل من الأشكال[3].

2 – **منازعات مدى مشروعية عملية التصويت:** يعني بها الحق في المطالبة أمام المحاكم الإدارية، بفحص مدى مشروعية عملية التصويت، طبقا لنص المادة 92 من قانون الانتخابات، التي جاء نصها كما يلي: « ***لكل ناخب الحق في المنازعة في مشروعية عمليات التصويت أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة في أجل يومين (2) كاملين ابتداء من تاريخ إعلان اللجنة الولائية النتائج،***

وتفصل الجهة القضائية الإدارية المختصة في الطعن في أجل أقصاه خمسة (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ رفع الدعوى،

---

1 – المادة 40 من قانون الانتخابات.

2 – المادة 4/40 من قانون الانتخابات.

3 – المادة 40/ 5 و6 و8 من قانون الانتخابات.

ويبلغ القرار تلقائيا وفور صدوره إلى الأطراف المعنية قصد تنفيذه.

يكون القرار نهائيا وقابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال عشرة (10) أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ »[1].

والحاصل من قراءة المادة، أن المنازعة حول مدى مشروعية عملية التصويت تخضع للقواعد التالية[2]:

– **الطاعن:** هو الناخب الذي منحته القاعدة القانونية في نص المادة 92 من قانون الانتخابات، الحق في ممارسة الرقابة على الإدارة عن طريق القضاء الإداري– المحاكم الإدارية– المختصة بذلك.

– **ميعاد الطعن:** يحدد ميعاد الطعن الذي يحركه الناخب بيومين كاملين، ابتداء من تاريخ إعلان اللجنة الولائية للنتائج.

– **المحاكم الإدارية:** هي الجهات المختصة بالفصل في المنازعات التي تثور حول قرارات اللجنة الولائية، تطبيقا للمعيار الموضوعي، طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمادة 800 من القانون نفسه[3]، التي تعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الاختصاص، بالنظر في قرارات الأشخاص الإدارية حسب المعيار العضوي.

– **قرار المحكمة الإدارية:** حدد قانون الانتخابات في المادة 92 الفقرة الثانية، بأنه يتعين على المحكمة الإدارية، أن تفصل في أجل خمسة أيام، ابتداء من تاريخ إعلان اللجنة الولائية النتائج، ويكون القرار في هذه الحالة نهائيا، وقابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال عشرة (10) أيام، ابتداء من تاريخ التبليغ[4]. ويعتبر بمثابة استثناء على القاعدة العامة، التي نص عليها قانون الانتخابات بعدم قبول، أي طعن في قرارات المحاكم الإدارية في المنازعات الانتخابية، ما عدا منازعة التصويت التي سمح فيها بالطعن أمام مجلس الدولة.

---

1 – المادة 92 من قانون الانتخابات.

2 – د. محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، مرجع سابق، ص 112.

3 – المادتين 800 و801 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 2/92 من قانون الانتخابات.

الباب الثاني

اختصاص مجلس الدولة

كانت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، هي صاحبة الاختصاص في ممارسة العمل القضائي كدرجة أولى، وثانية، في ظل نظام وحدة القضاء، إلى أن جاءت سنة 1996 ونص الدستور[1] على إنشاء مجلس الدولة، كخطوة جديدة في السير إلى اعتناق نظام ازدواج القضاء[2]، أو بالأحرى إعادة العمل بالنظام القضائي الفرنسي، الذي كان منتهجا أثناء حقبة الاحتلال الفرنسي.

وبإنشاء مجلس الدولة بالقانون العضوي رقم 98-01، أصبح العمل القضائي الذي كانت تناط به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من اختصاص مجلس الدولة[3]. بالاستناد إلى القانون العضوي المذكور، والمواد (901، 902، 903) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنظم معيار الاختصاص، لما يكون مجلس الدولة قاضي أول وآخر درجة (الفصل الأول). وحددت المواد 9 و10 و11، من القانون العضوي، مجال الاختصاص القضائي الذي يمارسه مجلس الدولة كاختصاص أصلي، يتمثل في الاختصاص النوعي للمجلس (الفصل الثاني).

---

1 – المادة 152 من دستور 1996.

2 – راجع د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، مصر، 1974، ص 129.
- رشيد خلوفي، مجلس الدولة، إدارة، المجلد 9، عدد 1، ص 49-97.
- د. عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة، مطبوعات محكمة النقض، 1951، ص 354.
- د. حسين درويش عبد العال، شرح قانون مجلس الدولة الموحد، القاهرة، مكتبة الأنجلومصرية، 1961، ص 13.

3 – راجع القانون العضوي رقم 98-01.

الفصل الأول

معيارا الاختصاص

يقصد بمعيار الاختصاص محاولة تحديد الأشخاص الإدارية التي تخول لمجلس الدولة القدرة على إدخالها ضمن إطاره العملي لما يكون كقاضي أول وآخر درجة، يطبق اختصاصاته، استنادا لنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01، التي تنص على تحديد المعيار العضوي الذي يحق لأي شخص أن يحرك دعوى قضائية للمطالبة بإحقاق الحق، الذي تكون إحدى الأشخاص الإدارية المشمولة بالمادة 9 من القانون العضوي، أو غيرها من مواد القوانين الأخرى، قد شاركت في إحداثها (المبحث الأول). إلا أن المشرع في القانون العضوي لمجلس الدولة، لم يكتف بالاعتماد على المعيار العضوي كأساس لبناء الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، بل ربطه بالنشاط الذي يمكن من خلاله دعم معيار الاختصاص أمام مجلس الدولة حتى تكون العملية رزينة، ولا يشوبها الشكوك، والظنون، وسماه المعيار الموضوعي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

المعيار العضوي أساس لاختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة

يشمل المعيار العضوي الذي يستند إليه مجلس الدولة في تحديد مجال اختصاصه القضائي كقاضي أول وآخر درجة، تلك الأشخاص الإدارية العامة التي تناولتها مختلف القوانين حسب درجاتها، التي تضم القانون العضوي لمجلس الدولة[1]، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية، المنظمان للمعيار العضوي من جهة أولى (المطلب الأول)، ونظرا لعدم قدرة هذين القانونين على سد المجال، وتحقيق الشمولية، في تعداد الأشخاص الإدارية التي يمكن أن تدخل ضمن المعيار العضوي، التجأ إلى الاعتماد على نصوص قانونية خاصة للتدليل على الأشخاص التي قد يشملها مجلس الدولة بالاختصاص (المطلب الثاني).

---

1 – قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 1998/05/30، متعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

المطلب الأول

الأشخاص الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقانون العضوي لمجلس الدولة

تتنوع الأشخاص الإدارية في ظل القانونين المذكورين سلفا، بالضيق، والعمومية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الفرع الأول)، وبالتوسع في تعداد أنواع الأشخاص الإدارية، في ظل القانون العضوي لمجلس الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المعيار العضوي في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ضيق قانون الإجراءات المدنية والإدارية مجال استعمال المعيار العضوي – الأشخاص الإدارية – كأساس لاختصاص القضاء الإداري – مجلس الدولة – لاعتماده على حالة واحدة يرمز بها إلى اعتماد هذا المعيار، وهي السلطة الإدارية المركزية[1] (أولا). بينما المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لما عددت الأشخاص الإدارية المكونة للمعيار العضوي، قد ذكرت الدولة، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية بتعبير مطلق، وعام، لم تعبر عنه كمعيار محدد لاختصاص المحاكم الإدارية فقط، بل قد تعداه ليكون معيارا لاختصاص مجلس الدولة لما تكون الدولة، أو المؤسسات العمومية المركزية ذات الصيغة الإدارية طرفا في النزاع (ثانيا).

أولا – السلطات الإدارية المركزية[2]:

يقصد بالسلطات الإدارية المركزية مجموع الإدارات العامة المتمركزة على مستوى عاصمة البلاد وهي:

1 – رئاسة الجمهورية كمعيار عضوي – شكلي – باعتبار رئاسة الجمهورية مرفقا عاما يخضع في تكوينه لضم مجموعة كبيرة من الإدارات، التي عن طريقها ينظم ويدار

1 – المادة 901 من قانون مجلس الدولة

2 – أخذ النظام المصري بمبدأ توزيع أعضاء الإدارة المركزية بين العاصمة التي تركز فيها رئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء أو الحكومة وعلى الأقاليم وزع المحافظات والمراكز والأقسام، تمت الإشارة إليها من قبل الدكتورين إبراهيم عبد العزيز شيحا، وسامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 150 وما بعدها.

مرفق الرئاسة، وهذه الإدارات، تتمثل في الأمانة العامة[1] للرئاسة، واللجان، والمديريات العامة، المتواجدة على مستوى رئاسة الجمهورية.

فمتى يمكن اعتباره معيارا عضويا، يعتمد عليه في قيام الاختصاص لمجلس الدولة؟

تعتبر رئاسة الجمهورية[2]، بمثابة الشخص الإداري العام الذي يتولى السلطة في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، أو التشريعية، من خلال النظام القانوني[3]، الذي ينظم ويمنح الشخصية المعنوية العامة لها قصد تمكينها أداء المهام المنوطة بها، وعليه يمكن اعتبار رئاسة الجمهورية بمثابة المعيار العضوي الذي يبنى عليه اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة، بالنظر في المنازعات التي تكون إحدى إدارات رئاسة الجمهورية، أو الرئاسة بالمعنى العام، طرفا فيها.

وعليه يمكن في نظري، مخاصمة رئاسة الجمهورية كشخص إداري عام، وإقامة الدعوى القضائية الإدارية على المعيار العضوي المتمثل في الشخص الإداري العام – رئاسة الجمهورية –، بالاعتماد على الطعن في الجانب الموضوعي، المتمثل في الأعمال الإدارية التي تصدر من الرئاسة.

إلا أنه في واقع الأمر، لم يحدث أن تقدم إلى القضاء الإداري مجلس الدولة حاليا لمحاولة مقاضاة رئاسة الجمهورية في الجزائر، ما عدا شخص واحد في ولاية تبسة، توجه إلى القضاء، محاولا رفع دعوى قضائية ضد رئيس الجمهورية، ولم توضح بعد مدلولات القضية بالأساس.

وفي هذه المحاولة، كان من اللازم على الراغب في مقاضاة رئيس الجمهورية، أن يتوجه إلى مجلس الدولة بالعاصمة، ليرفع الدعوى القضائية الإدارية، ضد الرئاسة، كشخص إداري عام، وفي دعواه يحاول تبيان نوع القضية المراد تحريكها ضد الرئاسة، ولا يحق له التوجه إلى جهة القضاء بمجلس قضاء ولاية تبسة لمنازعة رئيس الجمهورية،

---

1 – إنشاء أول أمانة عامة لرئاسة الجمهورية في 1964/12/5.

2 – مرسوم رئاسي رقم 94-132 مؤرخ في 1994/5/29، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها ويضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها،ج.ر، عدد39، لسنة 1994.

3 – د. سامي جمال الدين، ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، 2002، ص 150 وما بعدها.

لأن شخص الرئيس يتمثل في شخص الرئاسة، ولا يجوز إخضاعه للرقابة القضائية العادية في تصرفاته لأنه يتمتع بالحصانة الرئاسية.

2 – رئاسة الحكومة: رئاسة الحكومة مرفق إداري عام، يظهر ذلك في كونه يختص بتنظيم، وإدارة، وتسيير، رئاسة الحكومة التي تتكون من:

– الأمانة العامة لرئاسة الحكومة.

– المديريات العامة لرئاسة الحكومة.

– مختلف المصالح الإدارية العامة التي تكون إدارة رئاسة الحكومة.

– ديوان رئاسة الحكومة.

ويترأس كل هذه المرافق على مستوى رئاسة الحكومة رئيس الحكومة – الوزير الأول –.

والسؤال الذي يطرح حول هذا المرفق الكبير، هو ما مدى اعتباره معيارا عضويا يبنى عليه اختصاص مجلس الدولة؟

في حقيقة الأمر يلاحظ أنّ المرفق يمكن أن يقدره على أنه يكون ما يسمى بالشخص الإداري العام الذي منح الشخصية المعنوية العامة، التي تتيح له أحقية التمثيل أمام القضاء بصورة عامة، لما يكون مدعيا أو مدعى عليه في القضايا التي يحكمها القانون الخاص، وفي مجال القانون الإداري، الذي ينظم معاملات[1] مرفق رئاسة الحكومة عن طريق القرارات الإدارية المركزية، التي يمكن أن يخضع في منازعاته، لاختصاص القضاء الإداري، مجلس الدولة حاليا، الذي يختص بالنظر، والفصل في القضايا التي تكون فيها رئاسة الحكومة طرفا فيه، على أساس أنها تمثل المعيار العضوي – الشكلي – لما تكون

---

1 – من هذه التعاملات التي منحت لرئاسة الحكومة في إطار عملها التنظيمي، تمكين رئيس الحكومة استنادا لنص المادة 85 من الدستور بالاختصاصات التالية: « ***يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية:***

1 – يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

2 – يرأس مجلس الحكومة.

3 – يسهر على تنفيذ القوانين.

4 – يوقع المراسيم التنفيذية.

5 – يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر.

6 – يسهر على حسن سير الإدارة العمومية ».

مدعى عليها أمام مجلس الدولة.

ثانيا – المؤسسات العمومية المركزية ذات الصبغة الإدارية:

أشارت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلى أن المعيار العضوي يشتمل على مجموعة الأشخاص الإدارية العامة، وهي: الدولة، الولاية، البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وفي المادة 801 من القانون نفسه[1]، أشارت إلى بعض المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وسمتها المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية، التي تكون معيارا عضويا لاختصاص المحاكم الإدارية، وهذا يمثل جزءا من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي ذكرتها المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الشيء الذي ينبئنا، على أن هناك جزءا متبقيا من المؤسسات العامة المركزية ذات الصبغة الإدارية التي تبقى اختصاصات النظر في منازعاتها من صلاحية مجلس الدولة، فما هي هذه المؤسسات العمومية المركزية ذات الطابع الإداري؟

يمكن تقسيم المؤسسات العمومية، إلى مؤسسات عمومية مركزية ذات طابع إداري في نقطة (أولى)، والمؤسسات العمومية المركزية، ذات الطابع المختلط، والتي سأتناولها بالدراسة في نقطة (ثانية).

1 – المؤسسات العمومية المركزية ذات الطابع الإداري: يمكن إطلاق هذا الاصطلاح على مجموعة كبيرة من المرافق العمومية، مثل: الوزارات، ومؤسسات التشريع – البرلمان–، أو غيرها.

أ – الوزارات: مؤسسات مرفقية مركزية تتفرع من الإدارة المركزية، لتبدي المظهر الرئيسي للسلطة المركزية، من خلالها يمكن إعطاء كل وزارة من الوزارات، صلاحية التعبير عن ماهية الإدارة المركزية، المتمثلة في تجسيد القواعد القانونية على أرض الواقع، في شكل أشخاص إدارية عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، ويظهر ذلك في:

1 – هيئات الإدارة المركزية للوزارة: تنقسم الإدارة المركزية للوزارة إلى عدة هيئات إدارية تسمى مؤسسات التسيير المرفقي، منها ما هي مرتبطة مباشرة بممارسة

1– المادة 801 من ق.إ.م.إ.

الوزير لنشاطاته في الوزارة، مثل ديوان الوزير، وجهاز التفتيش، والأجهزة الاستشارية على مستوى الإدارة المركزية للوزارة.

ومنها ما هي على شكل مديريات عامة، أو مركزية، والتي تنقسم بدورها إلى مجموعة من المديريات في شكل تجمعات مكتبية.

2 – الهيئات الإدارية الملحقة بالوزارة: وهي مجموعة من المصالح الإدارية التابعة للوزارة، إلا أن وجودها لا يكون على مستوى مقر الوزارة، بل توزع على مستوى المقرات الإدارية للولايات، أو جهات مختلفة للقطر الوطني[1].

وهي في غالب الأحيان هيئات إدارية، لا تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، لأنها عبارة عن ملحقات وزارية، وتسمى المديريات العامة على مستوى الولايات، مثل مديرية المجاهدين، مديرية الفلاحة، مديرية التربية، ومديرية البيئة...[2].

وعلى العموم للوزير، صلاحيات إدارية واسعة، تؤهله ليكون مدعيا، أو مدعى عليه قضائيا، وقد تكون خاضعة للمحاكم الإدارية في الاختصاص أحيانا، وتكون في أخرى خاضعة لمجلس الدولة، مثل مديرية المواصلات.

ب – المؤسسات العمومية المركزية الأخرى: تضم هذه المرافق، المؤسسات العمومية المركزية، مثل مؤسسة مجلس الدولة، والمحكمة العليا من جهة، والبرلمان بما يحتويه من مؤسستي المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة من جهة ثانية.

1 – المؤسسات المركزية القضائية: نعني بهذه المؤسسات، مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية، والمحكمة العليا، إذ تعتبران مؤسستين إداريتين تتمتعان بالشخصية المعنوية العامة، وحق التصرف المالي في الذمة المالية التي يمنحهما الإمكانية في اعتبارهما شخصين إداريين يمكن لهما القيام بالتصرفات، مثلهما مثل أي شخص إداري عام آخر،

---

1 – د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 230.

2 – راجع صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة، مجلة مجلس الدولة العدد الأول، لسنة 2002، ص53 .

– مجلس الدولة قرار رقم 001192، مؤرخ في 2001/4/9، قضية ب.ط ضد مديرية التربية لولاية قالمة، مجلة مجلس الدولة، عدد الأول، 2002، ص66 وما بعدها.

وعندها يمكن لأي منهما أن يكون مدعيا، أو مدعى عليه، في حالة قيامه بالأعمال الإدارية، مثل إصدار القرارات الإدارية، أو القيام بأعمال التعاقد من أجل انجاز المصالح المرتبطة بهما. وتكون المؤسستان بمثابة شخص إداري عام، يعتمد عليه كمعيار عضوي لاختصاص مجلس الدولة[1]. لكن كيف يعقل لهيئة قضائية أن تقوم بالفصل في دعوى تكون طرفا فيها؟

2 – مؤسستا البرلمان: وهما مؤسسة المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، كهيئتين تشريعيتين وأعمالهما في هذا الجانب لا تخضع للرقابة القضائية الإدارية، بل تخضع للرقابة الدستورية، إلا أن المؤسستين لا تقتصران في أعمالهما على الجانب التشريعي، بل تتعداه إلى مجالات إدارية، مثل إصدار القرارات الإدارية من قبل إدارة إحدى المؤسستين، بشأن التعيين، أو العقاب، أو الترقية في حالة الوظائف التي تخضع لاختصاصاتها الداخلية، كما يمكن لهما إبرام اتفاقات عقدية بشأن مشاريع الإصلاح، أو الترميم، أو التوريد، أو غيرها من الأعمال التي ترتبط بالجانب الإداري للمؤسستين، فيمكن اعتبارهما في كل هذه الحالات بمثابة مدعٍ، أو مدعى عليه يحقق المعيار العضوي لقيام الاختصاص لدى مجلس الدولة بالنظر، والفصل، في المنازعات الإدارية التي تكون مؤسستا البرلمان طرفا فيها.

2 – المؤسسات العمومية المركزية ذات الطابع المختلط[2]: هو الإشكال الذي لم يتعرض إليه المشرع بالتقنين، في كل القوانين، عندما نكون أمام مؤسسات عمومية مركزية اقتصادية، أو تجارية، أو شراكة بين رأسمال الدولة، ورأسمال خاص.

فالشيء الملاحظ على مثل هذه المؤسسات، أن الإنشاء، والإلغاء، يكون من صلاحية الدولة إداريا، كما أن التوظيف، يخضع للإدارة المركزية بالنسبة للأشخاص الذين يستند إليهم التسيير، والإدارة، ومن ثم يعطى للتنظيم الاستقلالية الإدارية، مما يخول لها الحق في توظيف الموظفين الإداريين، والقيام بترقيتهم، أو فصلهم.

---

1 – انظر، قاضي يحاكم رئيس مجلس الدولة أمام الجهاز نفسه، جريدة الخبر، بتاريخ 2009/04/1، عدد 5594، ص 1، 2.

2 – تبرز صورة شركات الاقتصاد المختلط في الجزائر في الوقت الحاضر، عندما تتعاقد الدولة مع شركة أجنبية للنهوض بمشروع صناعي أو تشييدي.

إلا أن نص المادة الثانية من القانون رقم 13، الصادر بتاريخ 1982/8/28 والمتضمن تنظيم أحكام شركات الاقتصاد المختلطة بالجزائر، يخضع الشركات المختلطة لقواعد القانون التجاري.

في تقديري يكون هذا التوجه غير كاف لتغطية مجالات المنازعات القضائية التي قد تطرأ مع الشركات المختلطة، لأن القانون التجاري لا يغطي إلا الشطر الذي يتعلق بالشراكة بين المؤسستين، أما الإجراءات التي تسبق الشراكة من تكوين، أو إنشاء، وغير ذلك من الإجراءات التي يمكن للإدارة القيام بها، فتكون في منأى عن اختصاص القانون التجاري، ويطبق عليها قانون الإنشاء، والتنظيم الذي أنشأته المؤسسة التي أصبحت عضوا مؤسسا في شركة مختلطة[1]، الأمر الذي يتسنى للمشرع تداركه لملأ الفراغ القانوني في هذا الجانب.

الفرع الثاني

الأشخاص الإدارية حسب قانون مجلس الدولة

نظم المشرع الجزائري الاختصاص العضوي لمجلس الدولة في المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01، ووزع الاختصاص على مجموعة من الأشخاص الإدارية العامة المتواجدة مقراتها على المستوى المركزي للدولة الجزائرية وهي:

أولا: الأشخاص الإدارية العامة، مثل السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية.

ثانيا: الأشخاص الاعتبارية الخاصة التي سماها المشرع بالمنظمات المهنية الوطنية، ونتعرض فيما يلي بالدراسة لمختلف هذه الأشخاص حسب الكيفية التالية:

أولا – الأشخاص الإدارية العامة وهي:

1 – السلطات الإدارية المركزية: وهذا التنظيم من الأشخاص الإدارية المركزية، قد تم التعرض إليه بالاستناد إلى نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضمن الفرع الأول من اختصاصات مجلس الدولة العضوية، وعليه فلا داعي لتكراره، حتى نترك المجال لذكر الأشخاص الإدارية الأخرى.

---

1 – د. محمد فاروق عبد العزيز، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 164.

2 – الهيئات العمومية الوطنية: هي مجموعة من المرافق الإدارية ذات الطابع العام والوطني، ونعني بالمرفق، ذلك التنظيم الذي تتبلور فيه المهمة الأساسية للسلطة التنفيذية في القيام بإدارة شؤون المجتمع، لتحقيق سيادة النظام العام بمدلولاته الثلاثة، وهي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة. وتتميز الإدارة بعدد كبير من صور التدخل لإنجاز وظيفتها المتمثلة في تحقيق غاية عامة، ويتحول تدخل الإدارة لأداء خدماتها العامة في غالبية الأحيان إلى مرافق عامة يعني بها « ***كل نشاط يباشره شخص عام قصد إشباع مصلحة عامة*** »[1]، أو يكون في شكل: « ***نشاط يتحتم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الاجتماعي*** »[2]. كما قد يأخذ شكل: « ***منظمة عامة تقدم خدمة مهمة باستخدام أساليب السلطة العامة*** ».

إلى جانب مجموعة كبيرة من النشاطات التي تحتاج إليها الدولة، لضمان بقائها، واستمراريتها، وتوكل مهمّة تنفيذ هذه النشاطات، إلى مجموعة كبيرة من المرافق الوطنية، مثل مرفق الدفاع الوطني، ومرفق الأمن الوطني، ومرفق القضاء لدى ممارسته للعمل الإداري، وكذا مرفق التشريع – البرلمان –، فعندما تقوم هذه الأجهزة بأعمال، وأنشطة ذات صبغة إدارية، مثل قيامها بإصدار قرارات إدارية خاصة بتنظيمها الداخلي، أو الخارجي، أو في حالة قيامها بإبرام عقود إدارية، أو قيامها بأعمال إداريّة أخرى.

هنا نكون أمام نوع من المرافق، التي يطبق عليها المعيار العضوي، الذي ينظمه القانون الإداري، وتكون من اختصاص القضاء الإداري، مجلس الدولة بالنسبة للمرافق المركزية.

ثانيا – الأشخاص الاعتبارية الخاصة:

من الأشخاص الاعتبارية الخاصة، مثلا نجد المنظمات المهنية الوطنية، التي تعتبر منازعاتها خاضعة لاختصاص القضاء الإداري – مجلس الدولة – طبقا لنص المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة رقم 98–01، والمنظمات المهنية الوطنية، التي تضم كلا

---

1 – د. محمد فاروق عبد العزيز، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري، بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، مرجع سابق، ص 8–12.

2 - L. DUGUIT, Le service public dans la théorie de l'état, L.G.D.J, paris, 1972, p.60.

من منظمة المحامين، منظمة المحضرين القضائيين، ومنظمة الموثقين، ومنظمة الأطباء وغير ذلك من المنظمات المهنية التي تخضع كل واحدة منها لتنظيم قانوني خاص بها.

وللاختصار نكتفي بعرض حالتي منظمة المحامين، ومنظمة الخبراء المحاسبين فقط.

1 – منظمة المحامين: تناولتها بالنص المادة 31 من القانون رقم 91-04، المؤرخ في 1991/5/8 المتضمن مهنة المحاماة بما يلي: « ***تحدث منظمات للمحامين يكون عددها ومقرها ودائرة اختصاصها محددة عن طريق التنظيم بناء على اقتراح من مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة 60 من هذا القانون وما يليها*** ».

وتتمتع منظمة المحامين بالشخصية المعنوية العامة[1]، وقصد إدارتها، وتسييرها بإتقان أخضعت للتنظيم التالي:

أ – الجمعية العامة للمنظمة: تتكون من جميع المحامين المسجلين في جدول المنظمة، أو في قائمة المتربصين، ولا تعرض عليها سوى المشاكل التي لها طابع مهني، وقانوني، ويضعها تحت نظرها مجلس المنظمة، وثلثي أعضائها على الأقل[2].

وللجمعية العامة أعمال تسمى المداولات، لا تكون صحيحة إلا إذا تداول عليها ثلثا المحامين القائمين بالعمل[3]. وتتم المصادقة على مداولات الجمعية العامة لمنظمة المحامين بأغلبية المحامين المصوتين. وترسل في ميعاد خمسة عشر (15) يوما من جلسة المداولات، نسخة منها إلى وزير العدل، الذي يصوغ له إحالتها أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا – مجلس الدولة حاليا – في أجل شهر واحد ابتداء من ذلك الإخبار[4].

ب – مجلس منظمة المحامين: يتكون مجلس منظمة المحامين من أعضاء منتخبين يسهرون على مصالح المهنة المعنوية، والمادية، والدفاع عنها، ويقوم برئاسة المجلس نقيب ليقوم بمهمة توزيع المهام بين أعضاء المجلس ويسهر على تنفيذها[5].

---

1 – المادة 32 من قانون المحاماة.

2 – المادة 33 من قانون المحاماة.

3 – المادة 34 من قانون المحاماة.

4 – المادة 35 من قانون المحاماة.

5 – المادة 36 من قانون المحاماة.

وتجري انتخابات أعضاء مجلس المحامين على نظام الاقتراع الاسمي، وتنظم في الشهر الذي يلي الافتتاح القانوني للسنة القضائية، وعند الضرورة يحدد تاريخ الانتخابات من طرف وزير العدل[1]، الذي يمكن له أن يطعن في نتائج الانتخابات أمام المحكمة العليا – مجلس الدولة حاليا – في مدة شهر، ابتداء من تاريخ استلامه للمحضر المحرر في الانتخابات الواجب تبليغه في غضون ثمانية أيام من تاريخ الاقتراع.

ولكل محامٍ يهمه الأمر، أن يطعن في نتائج الانتخابات، في مدة ثمانية أيام، ابتداء من الانتخابات المذكورة[2]. لكن أمام أي جهة قضائية إدارية؟

تقييم مدى اختصاص القضاء الإداري بمنازعات الجمعية العامة لمنظمة المحامين، ومجلس منظمة المحامين[3].

المتتبع والملاحظ لتكوين منظمة المحامين، يسجل أنها منظمة خاصة، تتمتع بالشخصية المعنوية الخاصة، وعليه فقراراتها تكون غير إدارية، وأعمالها الأخرى، لا تدخل ضمن الأعمال الإدارية التي تناط للأشخاص الإدارية العامة، فكيف يمكن أن يتحقق ذلك؟

أ – أن يقوم وزير العدل برفع دعوى قضائية أولا ضد منظمة المحامين الخاصة، وثانيا أمام مجلس الدولة.

1 – هل يمكن تصور المنظمة المهنية للمحاماة ومن خلال انعقاد الجمعية العامة لها أن تصدر قرارات إدارية؟.

لا يمكن تصور المنظمة، ولا الجمعية، ولا مجلس منظمة المحامين، أن يقوم بالأعمال المساوية لأعمال الأشخاص الإدارية العامة، وعليه كان من الأفضل، إحالة نزاعاتها إلى اختصاص القضاء الخاص، لأن الشخص المدعى عليه هو المنظمة المهنية للمحاماة، وليس وزير العدل الذي يمثل المدعي، وتحديد الاختصاص العضوي يكون على أساس وجود

---

1 – المادة 37 من قانون المحاماة.

2 – المادة 40 من قانون المحاماة.

3 – راجع، حكم مجلس الدولة في قرار رقم 11081 بتاريخ 2003/6/16 في قضية بين ب.ع ضد نقيب م . من سطيف، مجلة جلس الدولة، عدد 4، لسنة 2003، ص56 وما بعدها حيث تشير إلى اختصاص مجلس الدولة طبقا للمادة 40 من قانون المحاماة رقم 04/9 الذي منح حق الفصل في المنازعات العامة لمنظمة المحامين.

– مجلس الدولة قرار رقم 11450، مؤرخ في 2003/3/11، قضية ش.م ضد م.ج للمحامين ناحية قسنطينة، وزير العدل، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، لسنة 2003، ص8 وما بعدها .

أحد الأشخاص الإدارية العامة طرفا في النزاع كمدعى عليه وليس كمدعٍ.

2 – لماذا يمنح المجال برفع الدعوى القضائية أمام مجلس الدولة بالتحديد؟ فهل الوزير هو الذي يخضع عمله للرقابة القضائية الإدارية حتى نحرك الدعوى الإدارية بالاستناد إلى المعيار العضوي، أو الموضوعي أمام مجلس الدولة، لأن الوزير هو ممثل للأشخاص الإدارية المركزية؟.

الوزير في كلتا الحالتين كان مدعيا، ضد منظمة قانونية خاصة، كان عليه أن يحيل الاختصاص إلى ممثلين عن الإدارة المركزية على مستوى الولاية، مثلا الوالي للقيام بالطعن في قرارات الجمعية العامة، ومجلس منظمة المحامين، وأمام القضاء الخاص، لأن الاختصاص المحلي، وكذا معيار الاختصاص، يعودان إلى اختصاص المجالس القضائية المتواجدة على مستوى تمركز المنظمات المهنية للمحاماة المحاكم الإدارية حاليا.

ولا يمكن الاعتماد على المعيار الموضوعي في هذه الحالة، لأن هذا الأخير، لا يتحقق إنشاؤه في ظل ظروف بعيدة عن ظروف ومحيط تكوين القرار الإداري، الذي يحاط بمجموعة من الإجراءات التي تسبق النشأة، وهي ضرورة وجود إدارة، بمثابة الأم الولود محاطة بنظام قانوني بمثابة الوالد، يسمى القانون الإداري، الذي يشرف على عملية إنشاء وصناعة القرار الإداري، ليسهل عملية الرعاية، والرقابة من قبل الجهة المختصة بذلك وهي القضاء الإداري[1].

ب – يحق لأي محام، يهمه الأمر، أن يطعن في نتائج الانتخابات، إلا أن الشيء الملاحظ على ذلك يكون في نقطتين هما:

1 – أن المادة 40 من قانون المحاماة، لم تذكر الجهة القضائية التي يمكن للمحامي أن يحرك الدعوى القضائية فيها ضد منظمة المحامين، لأن الفقرة الثانية من نص المادة المذكورة سابقا تنص بصريح العبارة على: « ***ولكل محام أن يمارس الحق نفسه في مدة ثمانية أيام ابتداء من الانتخابات المذكورة*** » وهي تكملة للفقرة الأولى من نص المادة 40 التي جاء نصها « ***يمكن لوزير العدل أن يطعن في نتائج الانتخابات أمام المحكمة العليا***... » ولم يذكر أية غرفة تكون صاحبة الاختصاص.

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 204658، مؤرخ في 2000/7/10، قضية بين س ضد منظمة المحامين، مجلة مجلس الدولة، عدد1، لسنة 2002، ص 111.

إذن هل المحامي الذي يريد مقاضاة منظمة المحامين، عليه أن يسلك مسلك نص الفقرة الأولى من المادة 40، أي التوجه إلى الدرجة الثانية من القضاء الإداري المتمثل في مجلس الدولة لمقاضاة منظمة المحامين، وهي شخص معنوي خاص يتواجد على مستوى محلي؟

مثله مثل ما يحدث مع الوزير، الذي يطبق اختصاصه المحلي ويفرضه على القضاء الإداري، رغم وجوده في حالة مدعٍ ضد منظمة غير إدارية، وهذا عين الخطأ الذي سلكه المشرع الجزائري في مثل هذه الحالات، التي قلبت الأوضاع المنهجية، والقانونية لاختصاص القضاء رأسا على عقب.

2- أما إذا كانت الفقرة الثانية من المادة 40، قد خولت الحق في الطعن، ضد منازعات منظمة المحامين، فكان من الواجب تحديد الجهة القضائية إن كانت إدارية، أو خاصة من جهة، ومن جهة أخرى تحديد أساس الاختصاص الذي تبنى عليه النزاعات إن كانت قضائية إدارية، من اختصاص المحكمة الإدارية في الدرجة الأولى، وهو نوع من إبراز للصورة الخلافية بين جهات الاختصاص إذا كانت الدعوى حركت من قبل وزير العدل أمام مجلس الدولة مجانا، دون أسس قانونية موضوعية اللهم إلا الشيء الذي أشارت إليه المادة 40 سالفة الذكر، والتي شرعت الاختصاص دون الرجوع للأسس القاعدية لاختصاص القضاء الإداري، وناقضت نفسها في الفقرة الثانية من المادة، التي قد تعطي الاختصاص استنادا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تعتمد على المعيار العضوي، وتؤيدها المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في جانبها الموضوعي لتقيم الاختصاص، على أساس عضوي محلي، يكون عائدا للمحاكم الإدارية، وهذا ما لا يتقبله عاقل لما يقوم بدراسة نص المادة 40 من قانون المحاماة، والتي لها وجهان، غير متطابقان، رغم أنها حاملة لصورة حدث واحد.

جـ – المجلس التأديبي لمنظمة المحامين: ينتخب مجلس منظمة المحامين من بين أعضائه مجلسا للتأديب، لمدة ثلاث (03) سنوات، بالاقتراع السري، والأغلبية المطلقة، في الدورة الأولى، والأغلبية النسبية، في الدورة الثانية، وذلك خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي الانتخابات.

يتكون المجلس من سبعة (7) أعضاء، من بينهم النقيب رئيسا، إذا شملت منظمة المحامين مجلسين، أو عدة مجالس، فلا يجوز أن يتضمن مجلس التأديب بأي حال من الأحوال وعن دائرة اختصاص لمجلس قضائي واحد، أكثر من ثلاثة أعضاء، وإذا وقع مانع للرئيس، يرأس مجلس التأديب، عضو من أعضائه الأكثر أقدمية[1].

يصدر مجلس التأديب لمنظمة المحامين إذا لزم الأمر إحدى العقوبات التالية:

أ – الإنذار.

ب – التوبيخ.

جـ – المنع المؤقت من ممارسة المهنة لمدة أقصاها ثلاث سنوات، وهذه العقوبة يمكن أن تكون مرفقة بوقف تنفيذها، ويبطل هذا الوقف، إذا تعرض المحامي خلال خمس سنوات ابتداء من تلك العقوبة، لعقوبة جديدة.

د – الشطب من جدول نقابة المحامين[2].

وبعد إصدار العقوبة من مجلس التأديب، يأمر في سائر الحالات بقرار مسبب التنفيذ المؤقت.

ويمكن للمحامي المعني بالعضوية أن يقوم بما يلي:

1– الطعن الإداري – التظلم أمام اللجنة الوطنية:

للقيام بإجراء منع التنفيذ المؤقت الذي يقدم أمام اللجنة الوطنية للطعن، طبقا للطعن المنصوص عليه في المادة 60، يجوز لوزير العدل، وللمحامي الصادر في حقه قرار التأديب، رفع طعن، إلى اللجنة الوطنية في غضون خمسة عشر (15) يوما، من تاريخ تبليغ المجلس التأديبي[3].

ويجب على المحامي المعاقب، تبليغ طعنه، إلى كل من وزير العدل، ونقيب المحامين، في غضون ثمانية (8) أيام، من تقديمه برسالة مضمونة، مع إشعار بالاستلام، ولوزير العدل، أن يبلغ طعنه بالشكل نفسه، إلى المحامي المعاقب، وإلى نقيب المحامين.

---

1 – المادة 47 من قانون المحاماة.

2 – المادة 49 من قانون المحاماة.

3 – المادة 54 من قانون المحاماة.

وتمنح مدة ثمانية (8) أيام، ابتداء من التبليغ المشار إليه للطرف الآخر، ليرفع طعنا فرعيا، ويوقف الطعن تنفيذ القرار المطعون فيه، ما لم يصدر أمر بالتنفيذ المؤقت[1].

ويسمح بالطعن أمام اللجنة الوطنية، حسب الحالة للمحامي المعني بالأمر، أو لوزير العدل، ويجب تقديم الطعن، خلال الخمسة عشر (15) يوما، من تاريخ تبليغ قرار مجلس تأديب المحامين[2].

وتتقادم الدعوى التأديبية، بمرور ثلاث سنوات، ابتداء من يوم ارتكاب الأفعال، وينقطع هذا التقادم، عند كل عملية، من عمليات التحقيق، أو المتابعة، التي تقوم بها، أو تأمر بها الهيئة التأديبية[3].

وللجنة الوطنية للطعن، أن تبت في القضية في جلسة سرية، بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، بقرار مسبب، وبعد الإطلاع على التقرير، الذي حرره أحد أعضائه، والاستماع إلى المحامي المعني إذا كان ماثلا[4]، وللجنة الوطنية للطعن، أن تبت في منع التنفيذ المؤقت في خلال مدة شهرين على الأقل[5].

2 – **الطعن القضائي:** تناولته المادة 64 من قانون المحاماة بالنص كما يلي: « ***تبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن إلى وزير العدل والمحامي المعني، يجوز لهذين الأخيرين الطعن فيها أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا – مجلس الدولة حاليا – ولا يوقف هذا الطعن تنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للطعن*** ».

أ – بدراسة نص المادة 64 المذكورة سابقا، يتضح أن القرارات الصادرة عن لجنة الطعن الوطنية، قرارات إدارية مركزية، كان من المفروض في قانون الإجراءات المدنية القديم، إخضاعه إلى عملية التظلم الإداري ضد القرارات الصادرة من الجهات الإدارية، أو شبه الإدارية المركزية، التي كان يشترط في جميع الدعاوى المراد رفعها إلى مجلس الدولة، أن تكون مسبوقة بتظلم إداري، يوجه من الشخص المنازع للإدارة متظلما، وشاكيا،

---

1 – المادة 55 من قانون المحاماة.

2 – المادة 56 من قانون المحاماة.

3 – المادة 59 من قانون المحاماة.

4 – المادة 62 من قانون المحاماة.

5 – المادة 63 من قانون المحاماة.

في القرار الإداري حتى تقبل دعواه القضائية، إذا ما أراد منازعة الإدارة أمام القضاء الإداري – مجلس الدولة–.

ب – من جهة أخرى لم يقدم المشرع أية توضيحات حول إجراءات تحريك الدعوى في المواعيد، وتركها للقواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، الشيء الذي ينبئ بأن المشرع اعتمد على المعيار الموضوعي، دون إقرانه بالمعيار العضوي، كما كان سائدا من قبل، وعليه يمكن الحكم عليه (المشرع) أنه طبق قاعدة الاختصاص القضائي الإداري، دون الاعتماد على النظرية الكلاسيكية، التي تفرض وجود مرفق عام، واستعمال السلطة من قبل المرفق، وكذا تطبيق القانون الإداري، الذي يحمل قواعد قانونية استثنائية يجعل الإدارة التي تطبقها تظهر بمظهر مميز، ومغاير، لما هو مألوف في القانون الخاص.

ولما لم يظهر هذا الاستثناء الذي يعتمد عليه دائما في إقامة القاعدة القانونية الإدارية حتى ولو في جزء منها، حتى يظهر الفارق بينها وبين القاعدة الخاصة، عندها يمكن القول أن المشرع طبق قاعدة قانونية عادية دون إخضاعها لعملية الصقل من قبل قواعد القانون الإداري المتعود عليها في هذه الحالات التي يفتقر فيها إلى إيجاد القواعد القانونية الإدارية المناسبة لتنظيم وعاء قانوني إداري ما، حتى تظهر بمظهر يوحي للدارس بأنها عبارة عن قواعد قانونية إدارية تحمل في ثناياها قواعد استثنائية، وعليه يمكن إخضاعها لرقابة القاضي الإداري صاحب الاختصاص.

لكن في هذه الحالة، نلاحظ على المشرع أنه أصدر القاعدة القانونية التي تنظم الاختصاص القضائي على أنه إداري، ومعظمه أمام مجلس الدولة، دون الاكتراث بعواقب عدم ذكر الأسس، والأسباب، التي أدت به إلى ربط منازعات منظمات المحامين، لاختصاص مجلس الدولة، لا لاختصاص المحاكم الإدارية التي كانت من المفروض أن سلمنا باختصاص القضاء الإداري في مثل هذه المنازعات، وذلك نزولا عند احترام قاعدة الاختصاص المحلي، في تواجد مواطن المنظمات المهنية.

2 – **منظمة الخبراء المحاسبين:** تخضع منظمة الخبراء المحاسبين إلى اختصاص القضاء الإداري بدرجتيه الأولى والثانية.

أ – قضى مجلس الدولة بخصوص اختصاص المحاكم الإدارية في قرار رقم 13397 مؤرخ في 2003/1/7 بما يلي:

« في الشكل: حيث تبين من الملف أنه تم انتخاب المدعي كرئيس للمجلس الوطني للخبراء المحاسبين في شهر أكتوبر 2000 لمدة سنتين.

حيث أنه قام بتحضير انعقاد جلسة عامة للنقابة الوطنية التي انعقدت في يوم 2002/5/4 واتخذت قرارات عدة.

حيث إن المدعي يشير إلى أن المجلس اجتمع من جديد في جلسة غير عادية تحت رئاسة السيد ب.ع وبطريقة غير قانونية مخالفة لأحكام المادة 9 من المرسوم رقم 92-20، تم إتخاذ قرار يتضمن عزله من رئاسة المجلس الوطني وتم نشر هذا القرار في الصحافة الوطنية، ولذا يلتمس وقف تنفيذ هذا القرار التعسفي.

حيث إن المدعى عليهم أجابوا بواسطة محاميهم بأنهم عقدوا اجتماعا استثنائيا طبقا للقانون، وأن قرار عزل المدعي جاء وفقا للقانون.

حيث من الثابت أن مجلس الدولة مختص طبقا للمادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 للفصل في الطعون بالبطلان المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة تجاه أعضائها دون القرارات المتعلقة بتسييرها الداخلي التي يرجع الفصل فيها من طرف الجهات القضائية الإدارية المختصة إقليميا، أي المحاكم الإدارية في الوقت الحاضر.

حيث ثابت من عناصر الملف أن النزاع يتعلق بقرار فردي يرجع الفصل فيه إلى مجلس الدولة، لكن حيث من الثابت أن إجراء وقف التنفيذ يشكل طبقا لأحكام المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية إجراء تبعيا لدعوى أصلية لبطلان القرار محل الطلب، وبما أن هذه الدعوى لم ترفع فيتعين رفض الطلب شكلا »[1].

ب – وفي قضية أخرى تتعلق باختصاص مجلس الدولة بالنظر في قرارات المنظمات المهنية، أصدر مجلس الدولة قرارا رقم 015581 مؤرخا في 2004/5/11 وأشار فيه إلى ما يلي: « *في الموضوع: حيث إن الطاعنين يلتمسون إلغاء اللوائح رقم 05-07 -08 المتخذة أثناء الجمعية العامة المنعقدة بتاريخ 2002/10/31 بدعوى أنها مخالفة للقانون.*

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 13397 مؤرخ في 2003/1/7، قضية ر.ل ضد ب.ع، مجلة مجلس الدولة، عدد4، لسنة 2003، ص 135 وما بعدها.

وبالفعل فاللائحة رقم 05 تنص على أنه يقصي تلقائيا من المعهد كل عضو ينادي بالانقسام داخله وذلك دون إحالته على اللجنة التأديبية.

لكن هذه التوصية، فضلا على أنها مخالفة للمادة 07 من المرسوم رقم 01/421 المؤرخ في 2001/12/20 التي تقضي بموجب عرض كل الحالات التي تدخل في اختصاصها على غرفة التأديب فإنها تحرم عضوا من إمكانية الدفاع عن نفسه، أمام الجهات المختصة بالتأديب، توفر له جميع الضمانات للدفاع عن نفسه، ومن ثم فهذه اللائحة مخالفة للقانون يجب إبطالها.

حيث إن اللائحة الثامنة تقر بتعيين عضوين تعويضا لعضوين آخرين. لكن المادة 04 من المرسوم رقم 92-20 المؤرخ في 1992/01/13 المعدل بالمرسوم 01/421 المؤرخ في 2001/12/20 تنص على أنه ينتخب أعضاء مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين من قبل نظرائهم في اقتراع سري لمدة أربع سنوات.

حيث بناء على ذلك فاللائحة جاءت مخالفة لنص المادة 04 المذكورة أعلاه وبالتالي إبطالها لمخالفتها القانون.

حيث إن اللائحة السابقة تقرر إلغاء كل العقوبات المسلطة من طرف لجنة التأديب وإجراءات المتابعة السارية.

حيث إن المجلس لم يتعد على اختصاصات لجنة التأديب طالما أنه لم يعاقب أعضاء الهيئة وإنما قرر إعفاء الأعضاء من العقوبات المسلطة عليهم، لذا فهذه اللائحة غير مخالفة للقانون »[1].

تقييم القرارين: ما يمكن ملاحظته حول القرارين الصادرين عن مجلس الدولة حول منظمة الخبراء المحاسبين يتلخص فيما يلي:

1 – اعتبار المنظمة وكأنها ذات شخصيتين إداريتين، لأنها تخضع من جهة إلى اختصاص مجلس الدولة وكأنها هيئة إدارية مركزية، ومن جهة أخرى، تخضع لاختصاص المحكمة الإدارية وكأنها مؤسسة محلية، أو إدارة لامركزية، وهذا نوع من الخلط بين قواعد القانون التي يمكن إخضاع المنظمة له، فهل هو قانون محلي أم قانون مركزي؟

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 01558، مؤرخ في 2004/5/11، قضية ب.ع وب.ر ضد مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين، مجلة مجلس الدولة، عدد5، لسنة 2004، ص 237 وما بعدها.

أم هل القاعدة القانونية التي تطبق على جزء من تنظيم المنظمة، لا يطبق على الجزء الآخر؟ مما يؤدي بشخص القاضي، أو المتقاضي من جهل، وحتى عدم القدرة على التحكم في استعمال القواعد القانونية، التي يريد توظيفها في حل النزاعات المطروحة عليه، أو تعترضه إن كان شخصا ما يريد مقاضاة قرار، أو نشاط صادر من منظمة، مثل منظمة الخبراء المحاسبين.

2 – إن اعتبار القرارات الصادرة من منظمة الخبراء المحاسبين على أنها قرارات إدارية، هي بمثابة اعتداء على نصوص قواعد القانون الإداري الذي لم يحترم في مكانته، وأدخلت في مكانه قواعد قانونية خاصة، صادرة من أجهزة وإدارات خاصة، ولم يستعمل فيها الاستثناء المقرون بقواعد القانون الإداري، ورغم ذلك اعتبرت أعمال المنظمة وكأنها من أعمال الهيئات الإدارية العامة، وهذا غير واقعي، إذا ما قورن بالأصل الحقيقي للقاعدة القانونية الإدارية.

ومن جهة أخرى كيف يمكن إجبار القضاء الإداري بالاختصاص بقضايا لا تتعلق لا بالروح القانونية، ولا الإجرائية، وحتى طبيعة القضية التي لا تتلاءم مع ما هو متعود إتباعه، في ظل المحيط القضائي الإداري من تشبع بقواعد، وإجراءات، وحتى أطراف النزاع، الذي يختلف اختلافا شبه كلي، عما يدور في كنف القضاء الخاص، الذي كان من المفروض أن يختص بمنازعات المنظمات المهنية.

المطلب الثاني

الأشخاص الإدارية حسب نصوص خاصة

عرفت الجزائر بعد دخولها مرحلة الإصلاحات الاقتصادية، مجموعة من التغيرات التي مست بالخصوص نشاطات كانت من قبل من احتكار الدولة، وأصبحت بعد ذلك في متناول المبادرة الخاصة.

وبذلك أنشئت هيئات، وأجهزة وطنية، تتفرع من الإدارة التنفيذية، ومنحت الشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، واعتبر البعض منها أشخاصا إدارية بمحض الإنشاء، مثل المجلس الأعلى للغة العربية، والمجلس الإسلامي الأعلى، ومعهد الدراسات الإستراتيجية.

وبالنسبة لهذه المرافق العمومية لا يثار في شأنها أي شك حول مدى اعتبارها أشخاصا إدارية أم لا، لأن الأمر محسوم مسبقا تجاهها، باعتبارها هيئات إدارية بحتة من جهة، ومن جهة أخرى كونها تتمتع بالشخصية المعنوية وحق التقاضي والاستقلال المالي، وعليه تعتبر من الأشخاص الإدارية العامة التي تدخل ضمن الاختصاص العضوي لمجلس الدولة في منازعاتها الإدارية طبقا لنص المادة 9 منه.

أما الإشكال، فيبقى يحوم حول النوع الآخر من المرافق، أو التنظيمات القانونية المتمثلة في مجلس المحاسبة (الفرع الأول)، وسلطات الضبط المستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مجلس المحاسبة كمعيار عضوي لاختصاص مجلس الدولة

يعود النص على مجلس المحاسبة إلى دستور 1976 في المادة 190[1]، الذي أشار إليه كوظيفة رقابية ضمن الوظائف التي كان ينص عليها دستور 76، ومر بمراحل عديدة حتى وصل إلى ما هو عليه الآن، في ظل القانون الحالي الذي ينظمه الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/7/17 المتضمن تنظيم مجلس المحاسبة، ويتمتع باختصاصين إداري وقضائي:

أولا – الاختصاص الإداري: يختص مجلس المحاسبة، بمهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات المحلية، والمرافق العمومية، سواء كانت هذه المرافق إدارية، أو صناعية، أو تجارية، أو ما تعلق بالمساعدات، أو التبرعات التي تقدمها الدولة، أو الجماعات المحلية مهما يكن المستفيد منها[2].

ورقابة أموال الهيئات المكلفة بتسيير النظم الجبائية، والتأمين، والحماية الاجتماعية[3].

---

1 – تنص المادة 190 من دستور 1976: « ***يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها. يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته*** ».
وبالمقابل تنص المادة 170 من دستور 1996: « ***يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية...*** ».

2 – المادتان 10 و11 من قانون المحاسبة.

3 – المادة 12 من قانون المحاسبة.

كما يقوم بتقديم استشارات إدارية، لمختلف الإدارات المتواجدة على مستوى الرئاسة[1]، والوزارة[2]، والولاية[3]، عن كيفية تسيير العمل المالي كل حسب قطاعه.

ثانيا – الاختصاص القضائي: يصدر مجلس المحاسبة في إطار مهمته القضائية – إن كانت كذلك– قرارات ضد المحاسبين العموميين، كنتيجة لعملية الرقابة المالية، تحملهم المسؤولية الشخصية، والمالية، على عملية تضييع الأموال، والقيم الخاصة بالهيئات العمومية.

أو مرافق الدولة[4]، ويمكن أن يوقع، أو يفرض عقوبات مالية، على كل عون ارتكب خطأ في تسيير الميزانية[5].

ثالثا – تقييم الاختصاص القضائي: الملاحظ على مجلس المحاسبة لما يُصدر قراراته، أنها تحمل في طياتها أركان المسؤولية الشخصية، والمالية للمحاسبين العموميين. فما هي طبيعة هذه القرارات؟ وما المقصود بالمسؤولية الشخصية، والمالية التي تقررها قرارات مجلس المحاسبة؟

1 – طبيعة القرارات: يمكن لمجلس المحاسبة، أن يصدر قرارات إدارية إذا ما سلمنا باعتبارها قرارات إدارية، إذا أخضعت لشروط وإجراءات بناء القرار الإداري الصادر من المرفق العام الذي يكون في هذا المقام مجلس المحاسبة لدى قيامه بمهامه الرقابية على الأشخاص، التي يمكن أن تخضع نشاطاتها المالية إلى رقابة مجلس المحاسبة.

عندها يقوم بتحرير قرار معاينة للموضوع، كشخص إداري يفرض رقابته الإدارية، لا كشخص قضائي يفرض رقابته القضائية على أعمال الإدارة، مما يعني أن القرار الصادر في هذه الحالة يكون إداريا، لكنه يشير ويحمل في طياته معنى المسؤولية الشخصية، أو المالية التي يلحقها بشخص الموظف لدى الهيئة الإدارية. فما معنى ذلك؟

---

1 – المادة 16 من قانون المحاسبة.

2 – المادة 24 من قانون المحاسبة.

3 – المادة 26 من قانون مجلس المحاسبة.

4 – المادة 82 من قانون مجلس المحاسبة.

5 – المادة 89 من قانون مجلس المحاسبة.

2 – إن المسؤولية الشخصية، والمالية التي ينشئها القرار الإداري حسب تقديري ما هي إلا نتيجة لأخطاء شخصية، لأن المسؤولية في معناها الاصطلاحي، هي التقنية القانونية التي تتكون أساسا، من تدخل ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذي وقع على شخص مباشرة، بفعل قوانين الطبيعة، أو البيولوجيا، أو القوانين الاجتماعية، إلى شخص آخر ينظر إليه على أنه الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء[1].

فيعتبر عمل مجلس المحاسبة الذي يصدر في شكل قرارات، ما هو إلا كمثل، عمل الشرطة المرورية، لما تحرر وصلات دفع، لما تسجل على مخالف القاعدة المرورية، أو الهيئات التنفيذية، التي تقوم بمراقبة الجودة، والنوعية والأسعار، والتي يمكن لها أن تحرر هي الأخرى مخالفات حسب الإجراءات القانونية التي تسمح لها بذلك، وقباضات الضرائب، تصدر هي الأخرى غرامات مالية، ضد الأشخاص الذين يتأخرون عن دفع الضرائب في أوقاتها المحددة، ورغم ذلك لا تعتبر هذه الهيئات بمثابة هيئات قضائية.

ومن جهة أخرى كيف يمكن اعتبار هيئة المراقبة في الوقت نفسه هيئة قضائية؟ تصدر قرارات قضائية تخضع للنقض من قبل مجلس الدولة؟

3 – من غير المنطقي اعتبار هيئة رقابية إدارية، ومالية، أن تكون بمثابة هيئة قضائية، تقوم بالفصل في النزاعات التي تثور بين متخاصمين على أسس قانونية، ونظامية، تحكم وتنظم عملية التقاضي أمام الجهة القضائية. والتي تشترط في إصدار الحكم القضائي، أن تتوافر مجموعة كبيرة من الإجراءات القضائية الشكلية أولا، والتي تبدأ بعبارة باسم الشعب مرورا بالإجراءات الموضوعية، وحتى تذيل الحكم باسم الهيئة القضائية التي تسعى دائما إلى تطبيق القانون بين المتخاصمين في مستوى درجات التقاضي.

بينما العمل الذي يقوم به مجلس المحاسبة نابع من جهة أوكلت لها عملية إدارية تسمى الرقابة المالية، تجاه مرفق تابع للدولة، وفي حالة تسجيل عدم التزام بالخطة المالية المرسومة قانونا، جاز لأعضاء مجلس المحاسبة، القيام بتحرير قرار إداري، يوضحون فيه مدى علاقة الموظف الإداري بالثغرة المالية، أو عملية صرف الأموال إن كانت صحيحة وملائمة أم لا، ومن المفروض بعد ذلك، أن يوجه الملف المراد مراقبته وتحديد

1 – د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص7.

المسؤوليات الحقيقية تجاهه إلى الجهة القضائية المختصة بذلك، حتى يسمح للشخص المعني بالعملية الرقابية من القيام بتهيئة ظروفه النفسية، والعملية، وكل الوثائق التي تخص موضوع القرار الإداري الذي قد يصدره أعضاء مجلس المحاسبة، مع إحضار محامٍ مرافق للشخص المتهم، وعندما نكون قد هيأنا كل الظروف المواتية للطرف المدعى عليه من قبل مجلس المحاسبة على أنه قد أخل بأحد التزاماته الوظيفية، فيستعد لذلك أمام جهاز قضائي كطرف له كامل الحرية في الدفاع، وأمام جهاز محايد للفصل في النزاع، لا كما جاء في قانون مجلس المحاسبة، أن تصدر قراراته، وكأنها أحكام قضائية، لا تقبل النقاش، والمنازعة إلا أمام مجلس الدولة، وفي درجة النقض لا غير، وكأن مجلس المحاسبة هيئة قضائية تصدر قرارات، وأحكام قضائية إدارية، نهائية، لا تقبل الاستئناف، بل تقبل النقض أمام مجلس الدولة فقط[1].

ومثل هذا العمل يعتبر بمثابة الاعتداء الصارخ على حقوق الأفراد، التي لم يحترمها المشرع بإخضاعه أعمال الرقابة القضائية الصادرة من شخص إداري، إلى مستوى درجة القرارات القضائية النهائية، الصادرة من الهيئات القضائية صاحبة الاختصاص، بالأحكام القضائية، رغم أن القرار إداري، لا علاقة له بالعملية القضائية، التي تبنى على أسس مغايرة تماما في عملية إصدار الأحكام القضائية المبنية على حق الدفاع والسلطة الشعبية.

الفرع الثاني

السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي، والمسماة بالسلطات الإدارية المستقلة، عبارة عن شكل من أشكال المؤسسات الجديدة، إذا ما قورنت بالمؤسسات المكونة لجهاز الدولة[2]، وللوقوف أكثر على مدى اعتبارها هيئات تصلح لأن تكون معيارا عضويا لاختصاص مجلس الدولة، لا بد من التعرض لماهية هذه السلطات (أولا)، ونماذج عنها كتطبيقات المعيار العضوي (ثانيا).

---

1 – المادة 11 من القانون العضوي رقم 98–01 المتعلق بمجلس الدولة.

2 – راجع: سعاد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، ط2، مزيدة ومنقحة، دون دار نشر، الجزائر، 2001، ص 101.

- Rachid ZOUAIMIA , Les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques, revue IDARA, N°2, 2003, p5.

أولا – ماهية السلطات الإدارية المستقلة: لم تكن هذه السلطات موجودة في النظام الإداري الجزائري، وإنما كان إنشاؤها في العشرية الأخيرة من القرن العشرين، لما انتهجت الجزائر النظام الرأسمالي في تسيير اقتصادها. فما هو تعريف هذه السلطات؟ وما هي خصائصها؟

1 – تعريف السلطات الإدارية المستقلة:

لقد بدأ ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر لأول مرة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام الصادر بموجب القانون رقم 90–07[1]، والذي عرف هذه السلطات في مادته 59 بما يلي: « ***يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي*** ».

ومن بعدها جاء دور إنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة، ومراقبتها، الذي جاء بموجب المرسوم التشريعي رقم 93–10، المؤرخ في 1993/5/23 المتعلق ببورصة القيم المنقولة[2]، الذي عدل بموجب نص القانون رقم 03–04 المؤرخ في 2003/2/17[3]، وتنص المادة 12 منه على: « ***تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي*** ».

وتناول قانون المناجم رقم 01–10 المؤرخ في 3 يوليو 2001 هو الآخر السلطات الإدارية المستقلة في مادتيه رقم 44 و45 حيث تنص المادة 44 على: « ***تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة...*** »[4] وتساندها المادة 45 حول تعريف الوكالة الوطنية للجيولوجيا، والمراقبة المنجمية، بنصها على ما يلي: « ***تنشأ وكالة وطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة...*** »[5].

الحاصل من كل هذه النماذج التعريفية سالفة الذكر، أنها تجتمع على اتجاه واحد، وهو

---

1 – قانون رقم 90–07 مؤرخ في 1990/4/3 يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للإعلام، ج.ر، عدد 14، 1990، وألغي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93–22 مؤرخ في 1993/10/26، ج.ر، عدد 9، 1993.

2 – مرسوم تشريعي رقم 93–10 مؤرخ في 1993/5/29، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر، عدد 34، 1993.

3 – قانون رقم 03–04 مؤرخ في 2003/02/17، معدل ومتمم للمرسوم التشريعي رقم 93–10 المؤرخ في 1993/5/23 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر، عدد 11، 2003.

4 – قانون رقم 01–10 مؤرخ في 3 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر، عدد 35، 2001.

5 – قانون رقم 01–10.

اعتبار هذه المرافق بمثابة سلطات إدارية مستقلة، الشيء الذي يظهرها في مظهر غير واضح في مدى احتلالها لمكانة بين الأشخاص المكونة للمعيار العضوي، الذي يبنى عليه اختصاص مجلس الدولة، الأمر الذي يدفعني إلى البحث أكثر عن مدى الاعتماد من خلال دراسة خصائص هذه السلطات.

2 – خصائص السلطات الإدارية المستقلة: يفهم من النصوص سالفة الذكر والمرتبطة بمحاولة تعريف هذه التنظيمات المنشأة حديثا قصد إدارة شؤون مختلف المرافق العمومية في ظل النظام الرأسمالي[1]، على أنها تتميز بمجموعة من الخصائص هي:

1 – خاصية السلطة: تعرف السلطة في ظل القانون، بأنها المكنة، أو القدرة، التي تمنح للإدارة العامة باستعمال قواعد قانونية استثنائية، من خلالها تستطيع القيام بنشاطات معينة ضمن قاعدة الأمر والنهي، ولو اقتضى الأمر منها استعمال الوسائل الردعية – القوة العمومية – لتحقيق هدفها المنشود.

والسلطة الإدارية تتصف بنوعين من الأصناف هما: السلطة التقديرية، والسلطة المقيدة.

– **السلطة التقديرية:** يقصد بها الإدارة لما تكون حرة في إدارتها طبقا لقواعد القانون، أو التنظيم التي توضع حتى تكون الإدارة حرة في التعبير عما تريد عمله، في تقدير الظروف، وتكييف الوقائع المتوفرة لديها، ولا تلزم بإصدار قرار محدد بمضمون وشكل معينين وخلال فترة زمنية محددة ما، عندها تكون الإدارة متمتعة بسلطة تقديرية، عكس ما تكون عليه لما تظهر بمظهر السلطة المقيدة[2].

ب – السلطة المقيدة للإدارة: تكون سلطة الإدارة مقيدة عندما تكون إرادتها خاضعة لقواعد قانونية تلزمها بالعمل ضمن ظروف، وإجراءات، ووقائع معينة، ومحددة سلفا، عندها تظهر إرادة الإدارة مقيدة، ويتحقق مثل ذلك لما تكون الإدارة ملزمة بالتصرف، أو رفض التصرف، عندما تتوفر بعض الشروط ذات الصلة بالواقع، أو القانون. فسلوكها في هذه

---

1 - F. TERRE, Introduction générale au droit, Dalloz, Paris, 1998, p153 et s.

2 – راجع: د.رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، د ط، دون سنة، ص273 وما بعدها.

– د. عمار بوضياف، القرار الإداري، صبور للنشر والتوزيع، ط1، 2007، ص47.

الحالة يكون مفروضا عليها فرضا، كإحالة موظف على التقاعد لبلوغه سن التقاعد، وتكون كذلك الإدارة في حالة ضرورة مراعاتها للمدة القانونية التي يجب أن تتقيد بها مثلا في الرد على طلب رخصة البناء بالمدة المحددة لذلك[1].

يفهم مما تقدم أن السلطات عبارة عن امتيازات تمنح للإدارة، قصد تمكينها القيام بأعمال معينة، ضمن شروط قانونية، إلا أن الشيء الملاحظ في هذه الحالة أن المشرع جاء بتعبير النشاط، أو الامتياز، وأحله محل الإدارة العامة التي من المفروض أن تقوم بهذا الامتياز. والصواب في رأيي أن يكون التعبير كما يأتي: "السلطات الإدارية المستقلة" لتتحول إلى "الهيئات الإدارية المستقلة"، وهكذا يمكن القول أننا أمام جهاز إداري يمكن اعتماده كمعيار عضوي، أما في الحالة الأولى فكان المعيار عبارة عن معيار موضوعي لا يعرف نسبه.

2 – خاصية الإدارة: حتى نقف على مدلول مصطلح الإدارة، نعرض بعض التعاريف، كما جاء في مؤلف الدكتور عمار بوحوش تحت عنوان الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة.

– **التعريف الأول:** تعرف الإدارة، بأنها الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة، وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين، وذلك في إطار القوانين المرسومة والأهداف التي وضعتها القيادة السياسية في خططها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية.

– **التعريف الثاني:** الإدارة عملية تنظيم وتحليل، وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف والمشاريع التي أعدتها الحكومة.

– **التعريف الثالث:** الإدارة تحليل وتعديل للوظائف ووضع الاستراتيجيات التي تساهم بها الدولة في رفع مستوى الدخل وخلق الظروف الملائمة التي تجعل أبناء الشعب يتمتعون بحياة سعيدة[2].

---

1 – للإطلاع أكثر راجع:
– د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 1990، ص 303.
– فريدة أبركان، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد1، 2002، ص 37.
– قرار المحكمة العليا، رقم 62040 الغرفة الإدارية المؤرخ في 1990/2/10، المجلة القضائية، عدد 3، 1990، ص 181.
– قرار المحكمة العليا، رقم 68240 مؤرخ في 1998/7/28 المجلة القضائية، عدد 1، 1992، ص 153 وما بعدها.
2 – د. عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 15 وما بعدها.

يوضح الشيء المستخلص من التعاريف أن اصطلاح الإدارية الذي جاء كوصف للسلطات لا يمكن أن يعتد به كاصطلاح للتعبير عن جهاز يسمى الإدارة، فالبند أو الفرق شاسع بين توظيف الشيء ونعته حتى يمكن تمييزه عن غيره من الأشياء كما جاء في تعبير المشرع الجزائري بوصفه لهذه التنظيمات، أو الأعمال بأنها سلطات إدارية.

أو إذا كان التعبير بالجهاز، أو التنظيم إن كان إداريا أو غير إداري، فإذا كانت بمثابة سلطات إدارية، فلابد أن تكون نابعة من جهاز أو هيئة عامة لها صلاحية إصدار هذه السلطات.

وهنا يمكن لنا اعتماده كمعيار عضوي يحدد به اختصاص مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية.

3 – خاصية الاستقلال: تتحقق هذه الخاصية من حصول الشيء على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، الأمر الذي يمنحها الحرية في العمل الداخلي والخارجي[1]. لكن إذا أردنا تطبيقه على السلطات الإدارية، فتصبح السلطات، هي المتمتعة بالاستقلال. وسبق أن أشرنا إلى اصطلاح السلطة بأنه عمل من أعمال الإدارة العامة الإمتيازي والاستثنائي، فكيف يكون هذا الامتياز مستقلا؟

اللهم إذا أراد بها المشرع استقلال الهيئة الإدارية صاحبة السلطة العامة، وليس كما ذكرنا في مختلف الأمثلة التعريفية التي سبقت من قبل، مثل ما جاء في المادة 44 من قانون المناجم سالف الذكر بنصها على: « ***تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة...*** »[2] وتصبح الصياغة كالتالي: « ***تنشأ وكالة وطنية إدارية سلطوية مستقلة لإدارة الممتلكات المنجمية...*** » وبذلك نكون قد عبرنا على شخص إداري بمعنى الكلمة، يمكن اعتماده كمعيار عضوي لاختصاص القضاء الإداري.

الخلاصة التي يمكن الوصول إليها من خلال دراسة بند ماهية السلطات الإدارية المستقلة على أنها أشخاص إدارية عامة في الشكل الذي يحتوي في طياته تنظيما معينا، ويحمل صفات الإدارة العامة التي يمكن وصفها بأنها شخص إداري عام. إلا أن الملاحظ في مضمون هذه الأشكال يسجل مجموعة كبيرة من الملاحظات هي:

---

1 - M.J GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 1992, p.62.

2 – قانون رقم 01–10 مؤرخ في 3 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم.

1 – بقراءة المصطلح الذي يعني السلطات الإدارية المستقلة، يتبادر لذهن القارئ أنه أمام عبارة قانونية يقصد بها عملية من عمليات إدارة معينة لأن السلطة العامة وليست السلطة الإدارية فقط، التي يقصد منها سلطة إدارة خاصة، بينما هنا نكون أمام سلطة عامة تصدر من إدارة عامة قصد تحقيق غاية عامة ما.

2 – اعتبار المرافق التي تصدر بمناسبتها السلطات الإدارية المستقلة تكون دائما مرتبطة مثلا بمرافق اقتصادية، تخضع في تنظيمها وحكمها للقانون الخاص أصلا، ولا نجد وجودا للقانون الإداري إلا استثناء، مثل حالة تكليف المرفق الاقتصادي بعملية القيام بخدمات عامة كإبرام الصفقات العمومية من قبل هذه المرافق.

وعندها نتساءل عن كيفية تسمية تنظيم قائم بذاته بسلطة، وكان من الأجدر أن نسميها هيئة أحسن مما نسميها سلطة، لأن السلطة عبارة عن اختصاص والهيئة مصدر الاختصاص، وهو نوع من الخلط الذي لا يمكن فرزه عن بعضه في بعض الأحيان، مما يؤدي بإخضاع المؤسسة العامة (المرفق) لرقابة قضائية ما، دون الرجوع إلى إخضاع أعماله – القرارات– التي يتم إصدارها من قبله إن كانت مراعية للشرعية القانونية من عدمها.

3 – في رأيي لا يعتبر إنشاء مثل هذه السلطات الإدارية المستقلة بمثابة نوع من الاستقلال الذي يقام في الجانب الاقتصادي، بل هو العكس، لأنه يعتبر نوعا من التدخل تسعى من ورائه الدولة لفرض نوع من الإجراءات الإدارية، والقضائية، على القطاع الاقتصادي الذي كانت تنازلت عن إدارته، إلا أنها عادت لتتدخل من جديد بفعل السلطات الإدارية المستقلة، حتى تتحكم في إجراءات العمل الاقتصادي الذي كانت تنازلت عنه للتنظيم عن طريق القواعد العادية التي تجعل القطاع أكثر تحررا من كل الجوانب سواء القانونية أو القضائية.

4 – إذا كانت الإدارة من وراء إنشائها لمثل هذه السلطات السعي منها لتنظيم قطاع من القطاعات المرفقية على أحسن ما يرام، فاستعمال القانون العام في قطاع يسعى إلى التحرر من القانون العام، هو بمثابة نوع من عدم الانسجام في بناء التنظيم الذي سينعكس عليه سلبا لا محالة، لأن المنطق يثبت أن الشيء الذي يبنى، أو ينشأ، على قواعد خاصة مثلا أن يتبع مشواره العملي ضمن إطار واحد، وهو الالتزام بأصل التنظيم، والمحافظة

على عدم الخروج عنه، حتى لا تضيع الجهود، والمبادرات، في الاستمرار، بإعطاء قواعد تشريعية عقيمة على قطاع هو في غنى عنها، لأنها لا تساير الواقع لعدم الوضوح، والتجدد السريع في القواعد، دون حاجة المجتمع لذلك، الذي يخاف من إجراءات القانون، والقضاء الإداريين أكثر مما يهاب القانون والقضاء العاديين.

ثانيا – نماذج عن السلطات الإدارية المستقلة، واختصاصها، ومدى خضوعها للقضاء الإداري:

نتعرض في هذه النقطة إلى بعض النماذج من السلطات الإدارية المستقلة، والتي هي في نشأة مستمرة من خلال ربطها بالاختصاصات التي توكل إليها.

1 – نماذج السلطات الإدارية المستقلة: تقسم هذه السلطات إلى فئتين هما:

أ – **فئة سلطة الضبط** التي منحها المشرع الجزائري الاستقلال، وهي على سبيل المثال لا الحصر:

1 – لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها: وهي عبارة عن سلطة سوق للقيم المنقولة، وعرفتها المادة 20 من قانون رقم 03-04، المؤرخ في 2003/02/17، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم: « ***تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...*** ».

2 – سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية، واللاسلكية: وتعرف كما يلي: « ***تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي*** »[1].

3 – الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية: نظم المشرع الجزائري الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية بقانون رقم 01-01، المتعلق بالمناجم بالاستناد إلى المادة 43 منه والتي عرفتها بما يلي: « ***تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة*** »[2].

4 – لجنة ضبط الكهرباء والغاز: أنشئت هذه اللجنة، بموجب القانون رقم 02-01، وتنص المادة 111 منه على ما يلي: « ***لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية***

---

1 – قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 2000/8/15، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر، عدد48، 2000.

2 – قانون رقم 01-03، مؤرخ في 2001/7/3، يتعلق بالمناجم، ج.ر، عدد35، 2001.

القانونية والاستقلال المالي »[1].

ب – فئة سلطات الضبط التي لا تتمتع بالاستقلالية: تضم هذه الفئة مجموعة من السلطات، نتعرض بالذكر لبعض منها، على سبيل المثال وهي:

1 – اللجنة المصرفية: وهي مؤسسة مالية، أنشئت بموجب قانون رقم 90–10 تختص بمهمة الرقابة على مستوى المؤسسات المالية، قصد فرض احترام القانون الذي ينظمها، وتصدر عقوبات تأديبية إن اقتضت الضرورة ذلك على مخالفة القواعد القانونية للتنظيم[2].

2 – لجنة الإشراف على التأمينات: نظرا لتوسع قطاع التأمين، واحتلاله مكانة مهمة ضمن التطور الاقتصادي الحديث، واعتباره كوسيلة لدرء المخاطر، قام المشرع الجزائري، بإنشاء لجنة الإشراف على التأمينات، بنصه في المادة 26 من القانون رقم 06–04 المتعلق بالتأمينات على ما يلي: « ***تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات*** »[3].

2 – اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة:

خولت السلطات الإدارية المستقلة حق استخلاف السلطة التنفيذية في مجموعة كبيرة من الاختصاصات، فبعد انسحاب الدولة من تسيير، وتنظيم الشؤون الاقتصادية، والمالية، التابعة لها بطريقة مباشرة، عوضتها سلطات الضبط، بالحلول محلها، بأخذ الاختصاصات التي من خلالها تتمكن من إصدار القرارات الضبطية اللازمة لها[4]. وتوزع هذه الاختصاصات على مختلف السلطات الإدارية كل حسب مهامه.

أ – الاختصاص بالرقابة: تختص السلطات الإدارية المستقلة بمهمة المراقبة على مختلف المجالات الاقتصادية، ولكل سلطة حسب اختصاصها، فمثلا اللجنة المصرفية تقوم

---

1 – قانون رقم 02–01 مؤرخ في 2002/8/5، يتعلق بالكهرباء ومد الغاز بواسطة القنوات، ج.ر،عدد 8، 2002.

2 – راجع:

– الأمر رقم 03–01 مؤرخ في 2003/8/26 يتعلق بالقرض والنقد، ج.ر، عدد 52، 2003، مصادق عليه بموجب قانون رقم 03–15 مؤرخ في 2003/10/15، ج.ر، عدد 54، 2003.

– ليلى بلطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، توجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد الثاني، 2002، ص 67.

3 – قانون رقم 06–04 مؤرخ في 2006/02/20 يعدل ويتمم الأمر رقم 95–07 مؤرخ في 1995/01/25، المتعلق بالتأمينات، ج.ر، عدد15، 2006.

4- Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives, op. cit, p5.

بمراقبة مدى احترام البنوك، والمؤسسات المالية لقواعد التنظيم المالي[1].

وتقوم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، باختصاص المراقبة، على تنظيم عمليات البورصة[2].

وتمنح سلطة لجنة الإشراف على التأمينات، اختصاص المراقبة في مجال التأمين، والتي تتجسد في مراقبة شركات التأمين، وإعادة التأمين، ووسطاء التأمين، ومدى احترامهم للنصوص التشريعية، والتنظيمية، المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين[3].

ب – الاختصاص بالعقاب: تعتبر سلطة العقاب التي تختص بها السلطات الإدارية المستقلة من أهم وأخطر الاختصاصات، لأن هذا الاختصاص أصبح منافسا لاختصاص السلطة القضائية، ويمثل الاختصاص بالعقاب للسلطات الإدارية المستقلة كفرض عقوبات مالية وأخرى جزائية:

1 – العقوبات المالية: وهي العقوبات التي تفرض من قبل سلطات الضبط لشركات التأمين وإعادة التأمين مثلا، وهو عبارة عن غرامة مالية، يجب على الشخص المعاقب بها، دفعها إلى خزينة الدولة.

2 – العقوبات الجزائية: تمارسها السلطات الإدارية المستقلة، عند قيامها بسلطة منح الاعتماد، فلهذه السلطات اختصاص الرقابة القبلية، والبعدية، التي من خلالها يمكن سحب الاعتماد، الذي يسلم للمتعامل الاقتصادي الذي يثبت قيامه بمخالفة التنظيم الذي يحكم، وينظم نشاطا استثماريا معينا[4].

3 – مدى خضوعها لاختصاص القضاء الإداري:

حسب مختلف نصوص المواد التي تحكم السلطات الإدارية المستقلة، نلاحظ عليها أنها تشير في معظمها إلى الجهة القضائية صاحبة الاختصاص في حالة محاولة منازعة قرار، أو نشاط صادر من السلطات المذكورة سابقا، ونذكر على سبيل المثال البعض منها.

أ – بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة يمكن حصر الأمثلة فيما يلي:

---

1 – قانون رقم 90-10 المعدل والمتمم بالأمر رقم 01-03 المتعلق بالنقد والقرض.

2 – قانون رقم 03-04 المتعلق بالبورصة.

3 – قانون رقم 06-04، مؤرخ في 2006/2/20، متعلق بالتأمينات، ج.ر، عدد5، 2006.

4 – أمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-04، مرجع سابق.

1 – لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها: بخصوص هذه اللجنة، لما تكون بصدد إصدار لوائح أو قرارات تنظم بها عمليات البورصة ومراقبتها، تكون هذه القرارات قابلة للطعن أمام الهيئات القضائية المختصة – مجلس الدولة – في مدة زمنية تقدر بشهر واحد (01)[1].

2 – سلطة ضبط البريد والمواصلات: بالنسبة لهذه السلطة، يمكن الطعن ضد قراراتها استنادا لنص المادة 17 التي جاء فيها: « ***يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقف*** »[2].

3 – لجنة ضبط الكهرباء والغاز: تخضع لجنة الكهرباء والغاز، لرقابة القضاء الإداري، من خلال نص المادة 139 من قانون رقم 02–01، المتعلق بالكهرباء ومد الغاز بواسطة القنوات، الذي ينص على ما يلي: « ***يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة*** »[3].

ب – بالنسبة لفئة سلطات الضبط التي لا تتمتع بالاستقلالية:

نتناول في هذا المجال، مدى اختصاص هيئات القضاء الإداري، برقابة قرارات السلطات الإدارية غير المستقلة حسب الكيفية التالية:

1 – اللجنة المصرفية: بالنسبة لهذه السلطة الإدارية المستقلة، يمكن إخضاعها لرقابة القضاء الإداري – مجلس الدولة– استنادا لنص المادة 9 من الأمر رقم 03–01، مؤرخ في 2003/8/26، التي تسمح للأشخاص بالطعن في القرارات الصادرة من اللجنة المصرفية المقررة بالرفض الكلي، أو الجزئي، للاعتماد لصالح الوسطاء في عملية البورصة، في خلال 60 يوما من تاريخ التبليغ[4].

---

1 – المادة 57 من قانون رقم 03–04 المؤرخ في 2003/2/17، المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93–10 المؤرخ في 1993/5/23، المتعلق ببورصة القيم، .

2 – المادة 17 من قانون رقم 2000–03 مؤرخ في 2000/8/5، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

3 – المادة 139 من قانون رقم 02–01 مؤرخ في 2002/8/5 المتعلق بالكهرباء ومد الغاز بواسطة القنوات.

4 – المادة 9 من الأمر رقم 03–01 المؤرخ في 2003/8/26 المتعلق بالنقد والقرض.

2 – **لجنة الإشراف على التأمينات:** تخضع قرارات رفض الاعتماد من قبل وزير المالية، المبررة قانونا، لمنازعتها أمام القضاء الإداري، طبقا لنص المادة 86 المعدلة للمادة 218 من الأمر 99–07 المتعلق بالتأمينات التي جاء نصها كما يلي: « ***يجب أن يكون رفض الاعتماد بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية مبررا قانونا، ويبلغ لطالب الاعتماد، ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام مجلس الدولة طبقا للتشريع الساري المفعول...*** »[1].

ما يمكن ملاحظته، على السلطات التي لا تتمتع بالاستقلال، هو كيف يمكن إخضاعها لرقابة القضاء الإداري عن طريق المنازعة التي تثار من قبل الشخص الذي يريد مقاضاة السلطة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال؟

والجواب في رأيي، هو أن المشرع الإداري في بعض الحالات، يقوم بإلصاق الاختصاص، لجهة قضائية معينة، دون الرجوع إلى الأسس، والقواعد الواجب دراستها وتوافرها في الشخص الذي يبنى عليه الاختصاص القضائي الإداري. وهو نوع من عدم تحمل المسؤولية تجاه المجتمع، الأمر الذي يترك الإدارة في غير متناول الجهاز القضائي الإداري، لأن الأشخاص الذين يتضررون من الإدارة، لا يتوفر لديهم السبيل للوصول إلى مخاصمة الإدارة. لأن المجال التشريعي القضائي الإداري، في مثل هذه الحالات شبه منعدم بالمقارنة مع التشريعات القضائية العادية.

1 – المادة 86 المعدلة للمادة 218 من الأمر رقم 06–04، المتعلق بالتأمينات، ج.ر، عدد 15، 2006.

المبحث الثاني

المعيار الموضوعي لاختصاص مجلس الدولة

إلى جانب الاختصاص العضوي لمجلس الدولة الذي يستند إلى الأشخاص الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية[1]، يشترط توافر معيار آخر، وهو المعيار الموضوعي الذي يقام عليه أساس الاختصاص المنصب على القرارات التنظيمية، أو الفردية المنسوبة للمعيار العضوي[2]، إلا أن هذا المعيار يختلف في حالة كونه عملا صادرا من أشخاص إدارية مركزية (المطلب الأول)، أو حالة صدور العمل من أشخاص غير إدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأعمال الصادرة من الأشخاص الإدارية

هناك مجموعة من الأعمال التي تقوم بإصدارها الأشخاص الإدارية، حسب قانون مجلس الدولة في المادة التاسعة (9)، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته 901، وكلا المادتين تتناولان الجانب الموضوعي الذي يشمله اختصاص مجلس الدولة بالنظر المنصب على القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة المركزية، أو كما يسميها المشرع بالسلطات الإدارية المركزية (الفرع الأول)، أو الأعمال، والقرارات الصادرة من الهيئات العمومية الوطنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أعمال الإدارة المركزية

تشمل الأعمال الإدارية المركزية، مجموعة من النشاطات التي يمكن للإدارة المركزية القيام بها في إطار تنظيم، وسير، وإدارة شؤون مرافق الدولة، والتي يمكن أن تقسم إلى أعمال، في شكل مراسيم إدارية (أولا)، أو تكون في شكل أعمال أخرى، أو ما

---

1 – المادة 9 من القانون العضوي رقم 98–01 المتعلق بمجلس الدولة.

2 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص 412 وما بعدها.

يتعلق بالعقود الإدارية، التي تبرمها الإدارة المركزية، قصد إشباع حاجيات هذه المرافق (ثانيا).

أولا – المراسيم الإدارية: تشمل المراسيم الإدارية المنشأة من طرف الإدارة المركزية، الأعمال التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية، والتي تصدر في شكل مراسيم تنفيذية.

1 – المراسيم الرئاسية: فيما يخص هذا الاختصاص من الأعمال التي تناط بهيئة هرم الإدارة المركزية، تناولتها المادة 125 من الدستور بالنص عليها كما يلي: « ***يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للتنظيم*** ».

الحاصل من المادة، أن رئيس الجمهورية، يتميز باختصاص الإصدار للمراسيم الإدارية في حيز معين، لا يدخل ضمن المسائل المحددة للتنظيم، وفي حقيقة الأمر فمحتوى المادة فيه نوع من التناقض الظاهر والملاحظ فيها:

أ – ممارسة السلطة التنظيمية: نلاحظ على نص المادة، أنه منح أحقية رئيس الجمهورية، في ممارسة امتياز التنظيم، كوسيلة من الوسائل، التي تتميز بها الإدارة العامة عن غيرها من الإدارات الخاصة.

أي بمعنى، أن عملية التنظيم، التي يقصد بها في غالب الأحيان تحديد كيفية الإدارة، والتسيير للمرفق، أو المؤسسة العامة الإدارية، وما يحتاجه من ضروريات، قصد إتمام الدورة الفعلية للخطة المسطرة، مثل عملية التعيين، في الوظائف، عن طريق قرارات التعيين الإدارية، وقرارات الفصل، أو العزل التي تصدرها الإدارة.

وعلى العموم، فالرئيس، منح صلاحية ممارسة إصدار القرارات الإدارية، في شكل مراسيم رئاسية، تعنى بالجانب التنظيمي للإدارة المركزية، التي لا تدخل في اختصاص التنظيم.

ب – المسائل غير المخصصة للتنظيم: في رأيي المسائل غير المخصصة للتنظيم معناها وجود حالات أخرى لا تدخل ضمن حيز التنظيم، ترى ماذا يقصد بها إن كانت لا تدخل ضمن إطار التنظيم؟

الذي كان يقصده المؤسس للدستور، هو نشاط آخر، يتمثل في المجال الذي لا يخضع

للتنفيذ، لأنه إذا سلمنا بما جاء في محتوى نص المادة 125 من الدستور، نكون قد طبقنا محتوى النص، بالقيام بأفعال لا تكون في الأصل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية، لأن عبارة التنظيم، كانت واردة ضمن اختصاص إدارة الحكومة، وتؤكد العملية المادة 6/85 من الدستور بنصها على: « ... ***يوقع المراسيم التنفيذية*** ».

وتتميز المراسيم الرئاسية التي يعدها رئيس الجمهورية بنوعين من المراسيم هما:

1 – المراسيم الرئاسية التنظيمية: هي القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية، والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة، ولا تخص مركزا قانونيا محددا بذاته، وهو عمل مشابه للعمل التشريعي، الذي يمتاز بدوره باحتوائه، على قواعد عامة مجردة، ومثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم 02–250، المؤرخ في 2002/7/24، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

2 – المراسيم الرئاسية الفردية: يختص رئيس الجمهورية طبقا لأحكام الدستور (المادتان 77،78) بسلطة اختصاص التعيين، في الوظائف السامية للدولة، في السلك المدني، والعسكري، استنادا إلى قرارات رئاسية فردية، تخص مراكز شخصية معينة، ومحددة تخص الشخص بمفرده، من خلال النص عليها بقواعد المرسوم الرئاسي الخاص بالحالة الفردية[1].

والسؤال الذي يطرح نفسه بعد هذا التقديم للمعيار الموضوعي في شكل مراسيم رئاسية صادرة من شخص إداري عام هو المعيار العضوي، هل يمكن لهذا المعيار أن يكون أساسا لقيام اختصاص القضاء الإداري – مجلس الدولة – في مثل هذه الحالة؟

للجواب عن هذا السؤال نعود إلى محتوى نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي نص على اختصاص مجلس الدولة بالفصل بالإلغاء، أو التفسير، أو فحص المشروعية على القرارات الصادرة من الإدارات المركزية.

ومعنى ذلك أن المشرع لما ساق فكرة القرارات الإدارية، وسمى بها الأعمال الإدارية للإدارة المركزية، كانت له نية مغايرة لما يقصد به في مضمون المراسيم الإدارية الذي جاء به مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي، حيث تنص

1 – د. عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 82.

المادة 901 منه على ما يلي: « ***يختص مجلس الدولة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية ضد المراسيم في الدرجة الأولى والأخيرة...*** ».

وهو الشيء الذي يتأكد من خلال دراستنا وبحثنا على عدم وجود أي أثر لحكم صادر ضد مرسوم رئاسي، على أن المشرع لما غير محتوى نص المادة 901 في ظل مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كان يقصد منه أن المرسوم الإداري، هو في منآى عن الرقابة القضائية الإدارية، التي لا تطبق إلا على القرارات الإدارية، التي تكون في درجة أقل مكانة من المرسوم الإداري، في هيئة الإنشاء أو الإصدار، ومجال التطبيق، وعندها يمكن القول أن المشرع الجزائري، فرق بين المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية، والقرارات الإدارية في مدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري. فما هو الموقف بالنسبة للمراسيم التنفيذية؟

2 – المراسيم التنفيذية: تصدر المراسيم التنفيذية من قبل رئيس الحكومة، تطبيقا لنص المادة 4/85 من الدستور، التي جاءت كما يلي: ***يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي تخولها إياه أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:***

1 – يوقع المراسيم التنفيذية...

إذاً فالمراسيم التنفيذية التي تناولتها المادة 85 سالفة الذكر، هي مجموعة من الأعمال التي تفوق في قيمتها ومحتواها المادي، قيمة القرارات الإدارية، نزولا عند تطبيق المقارنة التي أجريناها من قبل بين التغيير الذي جاء به نص مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته 901، الذي عبر على أعمال الإدارة المركزية، بالمراسيم، وحاول إخضاعها للرقابة القضائية الإدارية التي يمارسها مجلس الدولة، بينما نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي جاء على أنقاض المشروع سالف الذكر، غير المعيار الموضوعي للاختصاص، من تعبير المراسيم، إلى تعبير القرارات. فما هي مكانة الأعمال الإدارية التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة في ظل ممارسته لأعماله الإدارية التي يقوم بتوقيعها في شكل مراسيم تنفيذية؟

للإجابة عن التساؤل، نتعرض لأنواع المراسيم التنفيذية، ومدى خضوعها لاختصاص القضاء الإداري.

أ – مراسيم تنفيذية تنظيمية: هي أعمال إدارية صادرة عن رئيس الحكومة، الوزير الأول حاليا، في شكل مرسوم تنفيذي له طابع تنظيمي، يتضمن قواعد مجردة تصدر من أجل تنظيم أو تنفيذ أحد المجالات التي تخضع للإدارة العامة، وكمثال على ذلك المرسوم التنفيذي رقم 90-245، المؤرخ في 1990/08/18، المتضمن تنظيم الأجهزة وشروط الصناعة الخاصة بضبط الغاز وكيفية تركيبها واستغلالها.

ب – مراسيم تنفيذية فردية: إلى جانب العمل التنفيذي التنظيمي يمارس (رئيس الحكومة) الوزير الأول حاليا سلطة التعيين، استنادا إلى طريقة استعمال المراسيم التنفيذية التي تتميز بالطابع الفردي، وهي نوع من الأعمال التي تخاطب به الإدارة فردا معينا بذاته، ويتم ذكر اسمه في المرسوم التنفيذي، كما قد يكون المرسوم التنفيذي، محتويا على مجموعة الأسماء المحددة بذواتها[1].

جـ – مدى خضوع المراسيم التنفيذية لاختصاص الرقابة القضائية الإدارية: بالعودة إلى محتوى نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي غير فيها المشرع التعبير عن المعيار الموضوعي، من المراسيم إلى القرارات، فهو لا يطبق على المراسيم التنفيذية التي لم تنل حقها من الاختصاص بالرقابة القضائية الإدارية. والدليل على ذلك، عدم وجود أي حكم قضائي يتناول مرسوما تنفيذيا بالرقابة، لا بالإلغاء، ولا التفسير، ولا فحص مدى المشروعية، وربما يعود ذلك إلى تصنيف المراسيم، سواء كانت رئاسية، أو حكومية، في خانة الأعمال السيادية، التي تعتبر من أخطر امتيازات الإدارة على الإطلاق، لأن إقرار القضاء لعمل من أعمال الإدارة بأنه من قبيل أعمال السيادة، أو الحكومة، يقتضي إخراجه من رقابة القضاء إطلاقا[2]، يعتبر عملا مشينا، ومضرا بسيادة القضاء.

3 – القرارات الوزارية: هي القرارات الإدارية الصادرة عن الوزراء لدى ممارستهم لأعمالهم الإدارية، ويتمتع كل وزير منهم بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، أو الفردية كل فيما يتعلق بقطاع وزارته.

1- د. عمار بوالضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص83.

2- راجع: د. سليمان محمد الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري ومجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، العدد الأول، 1961، ص 5.

- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية وقرار رقم 36437، مؤرخ في 1984/01/17 .

ويجوز أن تصدر القرارات الوزارية في شكل جماعي تسمى القرارات الوزارية المشتركة لصدورها من وزيرين أو أكثر.

وحتى تكتسب القرارات الوزارية الأثر القانوني، في التطبيق، والتنفيذ، فلابد من نشرها في النشرة الرسمية للوزارة، حيث تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 03-131 المؤرخ في 1988/7/4، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، على ما يلي: « ***يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين، إلا إذا وردت أحكام مخالفة واردة في التنظيم الجاري به العمل.***

وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية فينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري العمل به »[1].

فأعمال الوزير، وتصرفاته التي تكون في شكل قرارات إدارية، هي وحدها التي تخضع للرقابة القضائية أمام مجلس الدولة، وما عدا ذلك من التصرفات الأخرى التي يقوم بها الوزير، لا تكون مرتبة لأثار قانونية لعدم اتصافها بالطابع التنفيذي، مثل المنشورات والتعليمات، والأنظمة، والإجراءات الداخلية للإدارة، والاقتراحات، فهذه الأعمال لا تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري[2].

أما المصالح والمديريات التابعة للوزارات، والتي لا يسمح لها بحق التقاضي، فتخضع للرقابة القضائية، عن طريق الدعوى المرفوعة، ضد الوزير، كممثل للمصالح وهيئات عدم التركيز الإداري[3].

---

1 – مرسوم رقم 03-131، مؤرخ في 1988/7/4، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

2 – د. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، 2005، ص 24.

3 – راجع:

– صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير المركزية، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، لسنة 2002، ص52 وما بعدها.

– مجلس الدولة، قرار رقم 149303، مؤرخ في 1999/2/1، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، سنة 2002، ص 93، أشار في إحدى صفحاته على ما يلي: « ***وحيث انه بمقتضاه مديرية البريد والمواصلات بالمسيلة في الدعوى الأصلية في الدعوى التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية فإن المستأنف عليها الحالية باعتبارها ذلك تكون قد أساءت في توجيه إدعائها*** ».

– مجلس الدولة، قرار رقم 182149، مؤرخ في 2000/2/14، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 107.

أما بالنسبة للأعمال الوزارية التي تكون في شكل قرارات إدارية، فهي خاضعة للرقابة الإدارية، استنادا لنص المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة، وكذا الأحكام القضائية التي تسود بعض الأحكام للتدليل على ذلك حسب الكيفية التالية:

1 – الطعن في قرار وزاري مشترك: يمكن إخضاع القرار الوزاري المشترك إلى رقابة القضاء الإداري أمام مجلس الدولة، لكونه قرارا إداريا، صادرا من شخص إداري مشمول باختصاص مجلس الدولة، الذي قضى في الملف رقم 019704 المؤرخ في 2005/02/15، إذ جاء في إحدى أسبابه ما يلي: « ***يلتمس العارض إبطال المقرر الوزاري المشترك الذي اتخذه وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات ووزير العمل والضمان الاجتماعي بتاريخ 2003/05/06 والمتضمن قائمة المنتجات الصيدلانية القابلة للتعويض من طرف الضمان الاجتماعي بدعوى أن هذا المقرر لم يدرج في قائمة الأدوية القابلة للتعويض دواء "كربوفلوريد.ز بدون سكر" الذي ينتجه المخبر الجزائري لادفارما*** »[1].

2 – الطعن بتجاوز السلطة في قرار وزاري: يمكن للشخص المتضرر من مثل هذه القرارات، الطعن أمام مجلس الدولة، للمطالبة بإلغاء، القرارات التي تكون حاملة لعيوب الإلغاء، وبهذا الخصوص قضى مجلس الدولة في الملف رقم 027544 المؤرخ في 2006/01/14، على اختصاصه بالفصل بالإلغاء، في القرار الصادر من الوزارة، ويتضح ذلك من التسبيب التالي : « ... ***إن الطعن الحالي منصب حول إلغاء المقرر الوزاري رقم 05 المتضمن إنشاء اللجنة القطاعية التحضيرية المشتركة للجمعية العامة الانتخابية للهلال الأحمر الجزائري المؤرخ في 2005/01/14 الصادر عن وزير التشغيل والتضامن الوطني*** »[2].

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 019704، مؤرخ في 2005/02/15، قضية النقابة الجزائرية للصناعة الصيدلانية ضد وزير العمل ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 7، لسنة 2005، ص 120.

2 – مجلة مجلس الدولة، قرار رقم 027544، مؤرخ في 2006/02/14، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، لسنة 2006، ص 238 وما بعدها.

ثانيا – العقود الإدارية التي تبرمها الإدارات المركزية والأعمال الأخرى: تحتاج الإدارة المركزية قصد تغطية العجز الذي تواجهه في معاملاتها اليومية، اللجوء إلى خدمات الآخرين، سواء عن طريق العقود الإدارية، أو أعمال أخرى.

1 – العقود الإدارية: يمكن للهيئات الإدارية المركزية ومنها الوزارات، أن يخول لها القانون، القيام بأعمال، مثل العقود الإدارية، التي تحتاج إليها الإدارة المركزية قصد إنجاز الأشغال العامة، المتمثلة، في مشاريع إنشاء الطرق الكبرى، مثل الطرق السيارة، وكذا إنجاز أشغال البناء، أو إقامة المرافق العمومية الكبرى، مثل تشييد الموانئ، والمطارات، أو المصانع، وغير ذلك من الأشغال التي تحتاجها الإدارة المركزية في حدود اختصاصها القانوني.

فيكون اختصاص رقابة الإدارات المركزية، مخولا إلى القضاء الإداري– مجلس الدولة – استنادا إلى نص المادة 9، من القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة.

ولما كان هذا الاختصاص قد تعرضنا له من قبل بالدراسة أمام المحاكم الإدارية، فلا داعي لتكرار العملية مرة ثانية، لأن الإجراءات، والشروط القانونية، متشابهة في المنازعات الإدارية الخاصة بالعقود الإدارية، سواء كانت أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، اللهم بعض الفروق القليلة التي يشترطها القانون بضرورة ممارستها أمام الدرجة الثانية من القضاء الإداري.

أو يمكن للشركات الأجنبية في حالة تعاقدها مع أية إدارة مركزية، حول أي صفقة عمومية، أن تلجأ إلى القضاء الإداري مجلس الدولة، أو إلى محكمة دولية تحكيمية.

2 – بالنسبة للأعمال الأخرى: ويقصد بها الأعمال المادية، مثل الهدم، أو الاستيلاء أو التعدي على مصالح الأشخاص، تخضع هي الأخرى لاختصاص قضاء مجلس الدولة صاحب الاختصاص، استنادا إلى نص المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة، فالشخص المتضرر من أي عمل مادي، تسبب فيه شخص إداري مركزي، له الحق في رفع الدعوى الإدارية، قصد وقف تنفيذ الأعمال مهما تكن.

الفصل الثاني

الاختصاص النوعي لمجلس الدولة

منح مجلس الدولة باعتباره الهيئة القضائية الإدارية العليا في الجزائر[1]، الذي حل محل الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، التي كانت تمثل الدرجة الثانية، من درجات التقاضي لمنازعات الإدارة في ظل نظام الوحدوية القضائية، مجموعة من الاختصاصات القضائية، الهدف منها القيام بالرقابة على أعمال الهيئات المشمولة بتحديد نص المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة.

تتصرف الاختصاصات التي تصنف مجلس الدولة كقاضي درجة أولى وأخيرة إلى عدة أنواع لما يقوم فيها بالفصل في الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة من الأشخاص المنضوية تحت اختصاص مجلس الدولة، وتكون تلك القرارات تتعلق بالإدارة العمومية المركزية، أو الأشخاص المهنية الوطنية، تحمل في طياتها بوادر المطالبة بإخضاعها لرقابة مجلس الدولة كقاضي درجة أولى وأخيرة (المبحث الأول). ولما كان ترتيب مجلس الدولة، يأتي على رأس هرم القضاء الإداري، الذي تبنى قاعدته، على المحاكم الإدارية المختصة أصلا، في فض النزاعات الناشبة حول القرارات الإدارية التي تخص الأشخاص الإدارية المحلية، أو اللامركزية وتحرك الدعاوى الإدارية أمامها، ولما تصدر قراراتها القضائية الإدارية، قد تكون مشوبة بعيوب قانونية قضائية، لدى صدورها من المحاكم الإدارية، الأمر الذي حتم على الشارع حتى يصون الحقوق، والحريات، أن ينشئ ما يسمى بالدرجة القضائية التقويمية، التي كلف بها مجلس الدولة لما يمارس عمله كقاضي تقويم (المبحث الثاني).

ولم يكتف المجلس بهذه الاختصاصات القضائية المحضة المفروضة فيه كرقابة على قرارات الهيئات الإدارية والمنظمات الوطنية، بل كلف من قبل الشارع، بأعمال إدارية، كان من المفروض، ألا تناط به، حتى يحافظ على مكانته القضائية، التي يجب أن تضمن

---

1 – المادة 152 من دستور 1996.

له الحرية، والاستقلال في ممارسة النشاط القضائي ضمن ظروف ملائمة، وتحت ظل قواعد قانونية متحررة من نفوذ الإدارة، التي تكون طرفا في النزاع أمام مجلس الدولة مدعى عليه، حول قرارات إدارية مركزية صادرة منها ومشوبة بعيوب معينة، إلا أن الأعمال الإدارية الاستشارية التي يكلف بها مجلس الدولة لصالح الإدارة المركزية، تجعله قاضيا استشاريا بعدما كان قاضي اختصاص (المبحث الثالث).

المبحث الأول

مجلس الدولة قاضي درجة أولى وأخيرة

ينعقد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بالنظر في القضايا المرفوعة أمامه ضد القرارات الإدارية المركزية، والقرارات الصادرة من الأشخاص المهنية الوطنية، فيكون المجلس صاحب الاختصاص، بفحص المشروعية، استنادا لنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (المطلب الأول)، ويمكن للقرارات أو الأعمال الإدارية الصادرة من الأشخاص الذين يخضعون لرقابة مجلس الدولة القضائية، أن تكون ذات فاعلية مؤثرة، تأثيرا، مباشرا، ولا يتطلب تدخل القضاء الإداري قصد إصلاحه، مدة زمنية مماثلة لتلك التي قد يستغرقها مرور النزاع أمام الدواليب الإدارية لمجلس الدولة حتى يتم الفصل فيه، وحفاظا على صيانة المصالح العامة والخاصة للأشخاص، خص مجلس الدولة بمهمة الاختصاص بالرقابة الاستعجالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الاختصاص بدعاوى المشروعية

لما كانت المشروعية يقصد بها مجموعة القواعد القانونية التي يتعين على الإدارة احترامها، والالتزام بها عند ممارستها لأي نشاط إداري، سواء كانت هذه القواعد القانونية مكتوبة مثل الدستور، القانون العادي، المرسوم، الأنظمة، القرار الإداري، أو غير مكتوبة مثل العرف والمبادئ العامة للقانون، وعليه فالشخص الإداري، مثله مثل كل الأشخاص الآخرين، المخاطبين بالقواعد القانونية التي تضمن المشروعية في القطر الوطني، يكون خاضعا في تصرفاته ونشاطاته للقانون السائد فيه[1].

ويتم إحقاق مدى ملاءمة أعمال الإدارة المركزية، والمنظمات الوطنية للمشروعية عن طريق رقابة مجلس الدولة للعملية من خلال الاختصاص بالفصل بدعاوى الإلغاء (الفرع الأول)، وقد تتعدى المطالب المرفوعة في شكل دعاوى قضائية إدارية، دعاوى الإلغاء، لأن هذا الاختصاص، لا يمكن له أن يكون ضامنا، ومعبرا لتغطية مبدأ المشروعية الذي

---

1 – د. علي حمود القيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص31.

يفترض تحققه في نشاطات الإدارة الذي يصدر بأوجه، وتصورات عديدة، قد تكون غامضة في الفهم والتأويل، أو تكون على درجة من الشك بعدم المشروعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاختصاص بدعاوى الإلغاء

يعنى بدعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة، دعوى قضائية قصد مخاصمة قرار إداري حامل في طياته لعيب أو مخالف لقاعدة قانونية[1]، ولتحريك الدعوى بالإلغاء أمام مجلس الدولة استنادا لنص المادة 9 من القانون العضوي، رقم 98-01، لا بد أن تتوافر مجموعة من الشروط الشكلية التي فرضها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وواجبة الإتباع والتطبيق حتى تقبل دعوى الإلغاء شكلا أمام مجلس الدولة (البند الأول)، ليسمح للمجلس بعد قبول الدعوى شكلا، متابعة تطبيق الإجراءات الضرورية قضائيا، للقيام بدراسة وموازنة القرار المطعون فيه، إذا ما هو مبني في أحد أركانه، على سبب أو داعٍ من دواعي الإلغاء (البند الثاني).

أولا – الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة:

حتى تحرك الدعوى الإدارية بالإلغاء أمام مجلس الدولة لابد من تحقق الشروط الشكلية التي تتلخص فيما يلي:

- القرار المطعون فيه بالإلغاء.
- شروط متعلقة برافع الدعوى الإدارية.
- إجراءات تقديم الدعوى.
- الآجال أو الالتزام بميعاد رفع الدعوى.

1 – القرار المطعون فيه بالإلغاء: يرتبط قبول دعوى الإلغاء، بضرورة توافر خصائص، أو عناصر، في القرار المراد الطعن فيه أمام مجلس الدولة، على أنه تصرف

---

1 - A.DE LAUBADAIRE, op.cit., p.399 et s.

- Ch. DEBBASCH, op, cit, p.199.

- د. علي حمود القيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 168.

- حسين فريجة، إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر، مجلة إدارة، عدد 2، الجزائر، 2002، ص 85.

قانوني صادر من هيئة إدارية مركزية عامة، أو هيئة عمومية وطنية، أو منظمة مهنية وطنية[1]، وبإرادتها المنفردة، والملزمة قصد إحداث أثر قانوني محققا للمصلحة العامة[2].

أ – **القرار الإداري تصرف قانوني:** فالقرار الإداري عمل من ضمن أعمال الإدارة العامة التي لا يفترض فيها فور صدورها من الإدارة العامة على أنها قرارات إدارية، لأن الإدارة قد تصدر عنها أعمال لا تعتبر من صنف الأعمال الإدارية، ولذلك يشترط في القرار الإداري بالمعنى الفني والضيق، والاصطلاحي، أن يكون عملا قانونيا قصد إحداث أثر قانوني، أي أن يكون محدثا لأثر تنفيذي[3]، وهو الإنشاء، أو التعديل، أو الإلغاء لمركز قانوني معين.

ب – **صدور القرار الإداري عن مرفق عام مركزي:** ويعني بالمرفق العام المركزي الذي تكون أعماله صالحة للطعن أمام مجلس الدولة باعتباره معيارا للاختصاص العضوي أمام المجلس، هي المرافق، أو الأشخاص الإدارية التي تضمنتها المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة.

وما عدا ذلك من الأشخاص المعنوية الأخرى، لا تكون أعمالها خاضعة لاختصاص القضاء الإداري، مثل الأعمال التشريعية، والسيادية، والدستورية[4]، لأنها لا تعتبر من القرارات الإدارية.

---

1 – المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

2 – للإطلاع أكثر حول خصائص بعض التعاريف راجع:

– د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1988، ص 26.

– د. محمد الصغير بعلي، قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 83.

– د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966، ص30 وما بعدها.

3 – د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتاب، القاهرة، مصر، 1988، ص 284.

4 – راجع:

– مجلس الدولة قرار رقم 002871 مؤرخ في 2001/11/12 المرجع السابق جاء في إحدى حيثياته حول عدم اختصاص مجلس الدولة بما يلي: « ... ***إن القرارات الصادرة في هذا الإطار "الإقصاء من الترشح للانتخابات الرئاسية" تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة، كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع*** ». =

أما القرارات الصادرة من الجهاز الإداري التابع للهيئات التشريعية، أو القضائية[1]، أو الدستورية أو غيرها من المرافق التي تكون أعمالها الأصلية غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري، فتكون بمثابة قرارات إدارية، لأنها تصدر كذلك قصد إدارة، وتسيير شؤون المرافق الإدارية وتخضع لرقابة مجلس الدولة.

أما بالنسبة للمنظمات المهنية الخاصة، ذات الطابع الوطني باعتبارها من أشخاص القانون الخاص كالجمعيات الوطنية، والنقابات الوطنية، والشركات المدنية، والمؤسسات التجارية، فالأصل أنها لا يمكن لها أن تصدر قرارات إدارية عامة، إلا إذا كانت مستفيدة من عقد الامتياز، الذي يخول لها حق إدارة وتسيير شؤون مرفق عام، بمفهومه المادي حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي[2].

إلا أن المادة 9 من القانون العضوي، رقم 98-01، خالفت هذا التوجه، وجعلت قرارات المنظمات المهنية الوطنية، من قبيل القرارات الإدارية المركزية التي تخضع لرقابة مجلس الدولة.

جـ – صدور القرار من إرادة منفردة: لكي يعتبر العمل الصادر من الإدارة العامة في عداد القرارات الإدارية، لا بد أن تتولاه بالإنشاء هيئة واحدة تسمى الهيئة الإدارية العامة لدى ممارسة نشاطها القانوني، ولا يجوز إشراك أية إرادة أخرى في بناء القرار الإداري، ما عدا، إرادة الإدارة صاحبة الاختصاص[3].

=- راجع أيضا: رمضان غناي، عدم قابلية خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، مجلة مجلس الدولة، عدد 3، الجزائر، 2003، ص71 وما بعدها

– د. علي شطناوي، القضاء الإداري، عمان، دار وائل للنشر، 1995، ص 91.

– د. فؤاد مهنا، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 220.

– د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 332 وما بعدها.

1 – قاضي يحاكم رئيس مجلس الدولة أمام مجلس الدولة بسبب عدم تسليم رئيس مجلس الدولة نسخة من الاجتهاد القضائي، قضية منشورة في جريدة الخبر بتاريخ 2009/4/1، السنة19، عدد 5593، ص2.

2 - C.E, 12/02/2007, A.F Lenica et J.Boucher, R.F.D.A, 2007, rec, p.803.

3 – راجع: د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص224.

– د. عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007، ص 25 وما بعدها.

- R. LETOURNEUR, J. BAUCHET, J. MERIC, Le conseil d'état et les tribunaux administratifs, Armand colin, paris, 1970, p.127 et s.
- C.E, 30/6/2003, Mouvement des entreprises de France, rec, p.170.

أما ما يتعلق بالقرارات المنفصلة ذات العلاقة التعاقدية المركبة[1]، فرغم وجود إرادة ثانية مشاركة في إنشاء القرار بطريقة غير مباشرة، مثل قرار اعتماد الصفقة العمومية، أو قرار إنشاء لجنة مراقبة الصفقات والتي تدخل ضمن الأعمال الإدارية المركبة من أكثر من إرادة واحدة، مثل قرارات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، والعملية الانتخابية وقرارات الضريبة، إلا أنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، رغم كون القرار الإداري، غير صادر من إرادة منفردة.

2 – شروط متعلقة برافع الدعوى الإدارية: من المبادئ الأساسية في الإجراءات أنه لا مصلحة بدون دعوى، ولا دعوى بدون مصلحة، وإذا انعدمت المصلحة، لا تقوم الدعوى[2]. والمصلحة تكون مرتبطة بالدعوى حيثما يمس حق من حقوق الفرد، وهي مفتاح مباشرة الدعوى كيفما كانت طبيعة الدعوى المحركة أمام أية جهة قضائية، ومنها قضاء مجلس الدولة، وبهذا الشأن قررت المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الملغى ذلك، بالكيفية التالية: « ***لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك. ويقرر القاضي من تلقاء نفسه انعدام الصفة والأهلية كما يقرر من تلقاء نفسه عدم وجود إذن برفع الدعوى إذا كان هذا الإذن لازما*** ».

وحسب نص هذه المادة يشترط في أطراف الخصومة المتعلق بدعوى الطعن بالإلغاء أن تتوافر الصفة والأهلية والمصلحة.

إلا أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحديث عوض هذه المادة بنص المادة 13 منه بالنص على ما يلي: « ***لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.***

---

1 – راجع:

– عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1988، ص122 وما بعدها.

– عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 436.

2 – راجع: د. علي أعاد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 184.

- C.E, 30/4/2003, Sund profi des exploitants, indépendant des réseaux d'eau d'assainissement, A.J.D.A, 2003, p.1150.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه، كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون ».

وبالنسبة لهذه المادة اشترطت شرطين فقط، هما الصفة، والمصلحة، منقصة شرطا واحدا على الشروط التي أوجدتها المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الملغى وهو شرط الأهلية.

نفهم مما تقدم، أن نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية اشترط شرطين في رافع الدعوى، حتى تقبل دعواه، وهما: الصفة والمصلحة، أما الأهلية فسندرسها مجازا لأنه لا يمكن رفع دعوى من غير ذي أهلية.

1 – المصلحة: هي الفائدة التي يجنيها الشخص الذي يحرك الدعوى الإدارية بالإلغاء من وراء مباشرة دعواه القضائية، وللمصلحة عدة خصائص هي:

أ – المصلحة الشخصية لرافع الدعوى: حتى تحرك الدعوى، يجب أن تتوفر المصلحة الشخصية لرافع الدعوى الإدارية بالإلغاء[1]، وأن تكون مباشرة، أي أن تكون في حالة قانونية تبين، بأن القرار الإداري، قد أثر فيه تأثيرا مباشرا[2].

من خلاله يمكن الربط بين القرار المراد إلغاؤه، والشخص الذي يسعى إلى ذلك عن طريق الدعوى الإدارية، ومن ثم لا يجوز قبول دعوى الإلغاء التي ترفع من شخص لا تتوفر فيه المصلحة الشخصية المباشرة في القرار المراد إلغاؤه[3][4].

ب – أن تكون المصلحة الشخصية قائمة: ويقصد بها أن تكون متوفرة ومتواجدة وحاضرة أثناء رفع الدعوى الإدارية بالإلغاء، وإلا رفضت الدعوى شكلا[5].

2 – الصفة: بغض النظر عن الخلافات الفقهية حول تحديد ماهية الصفة وعلاقتها بالمصلحة، فالصفة هي أن يكون للمدعي حق المطالبة بالحق بنفسه، أو عن طريق نائب،

---

1 – راجع: د. حسين مصفى حسين، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ط، 1993، ص 3.
– د. مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 56.

2 – أقر بهذا الشأن مجلس الدولة المصري المصلحة بقوله ما يلي: « ***... العبرة في قبول الدعوى بتوافر المصلحة يوم رفعها*** »، مجموعة أحكام المحكمة، السنة الرابعة، ص 476.

3 -VEDEL et DELVOVE, op, cit, p.473.

4 - C.E, 6/4/2007, cne daix, en provenance, R.F.D.A, 2007, rec, p.803.

5 – محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص 212.

أو وكيل له يكون بمثابة ممثل قانوني، إذ لا تقبل الدعوى بالإلغاء إلا إذا كان المدعي يدعي حقا أو مركزا قانونيا لنفسه[1].

3 – **الأهلية:** يعنى بشرط الأهلية القدرة أو المكنة التي يشترط توافرها في المتقاضي لدى تحريكه للدعوى الإدارية بالإلغاء وأثناء فترة سريانها حتى تمام الفصل فيها، وتتميز بنوعين من الأشخاص الذين يفترض توافر الأهلية فيهما وهما:

أ – **الشخص الطبيعي:** عبرت على أهلية الشخص الطبيعي المادة 40 من القانون المدني بنصها على ما يلي: « ***كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية وسن الرشد (19) تسع عشرة سنة كاملة*** ».

وفي حالة فاقدي الأهلية أو ناقصيها نطبق أحكام القانون المدني[2]، (خاصة المواد 42، 43، 44) وقانون الأسرة[3] (المواد من 81 إلى 125)، وعليه يتولى الطعن بالإلغاء مكان القاصر الوصي، أما بالنسبة للمحجور عليه، فيمثله القيم عليه، أمام الجهات القضائية كمدعٍ أو مدعى عليه، وذلك وفقا للقواعد المقررة قانونا.

ب – **الشخص المعنوي:** فأهلية الشخص المعنوي تمنح كنتيجة لتمتع الشخص الإداري، أو غير الإداري بالشخصية المعنوية العامة، أو الخاصة، التي تمكنه رفع الدعوى القضائية كمدعٍ، ومدعى عليه لما تحرك الدعوى ضده[4]. وتنص المادة 2/827 من قانون

1 – أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 156.

2 – المواد 42 و43 و44 من القانون المدني.

3 – المواد 81 إلى 125 من قانون الأسرة.

4 – راجع المادة 50 من القانون المدني تنص على: « ***يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون ويكون لها خصوصا:***

– ذمة مالية.

– أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون... ».

– مجلس الدولة قرار رقم 14431 مؤرخ في 2002/9/24 إضراب قضاة مجلس المحاسبة، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص218 حيث جاء فيه: « ***حيث أن في قضية الحال فإن القرار المعروض على تقدير مجلس الدولة صادر عن النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة، حيث أن النقابات هي منظمات هدفها الدفاع عن المصالح المعنوية والمادية والجماعية أو الفردية للعمال وأصحاب العمل وليست حسب النص منظمات مهنية وطنية مثل المنظمات المهنية التي تتوفر على سلطة التنظيم وتسيير المهنة وسلطة تأديبية تجاه أعضائها.*** =

الإجراءات المدنية والإدارية على التمثيل القانوني، بما يلي: « ... ***توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم أعلاه، من طرف الممثل القانوني*** ».

وتنص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هي الأخرى، عن التمثيل بما يلي: « ***مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعٍ أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية*** ».

يفهم مما تقدم أن نص المادة 828 قد حدد الممثلين القانونيين للأشخاص الإدارية العامة أثناء التقاضي بما يلي:

- الوزير المختص كممثل لوزارته[1].
- الوالي كممثل للولاية[2].

=***حيث أن في هذه الظروف يتعين القول بأن قرار النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة موضوع الطعن الحالي غير صادر عن منظمة وطنية مهنية، حسب مفهوم نص المادة 9 من القانون العضوي 90-01 المذكور أنفا، وبالتالي فإن تقريره ليس من اختصاص مجلس الدولة. وأنه يتعين بالتالي رفض الدعوى الحالية لعدم اختصاص مجلس الدولة*** ».

- مجلس الدولة قرار رقم 149303 مؤرخ في 1999/2/1 قضية مديرية البرد والمواصلات بالمسيلة، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص93 جاء فيها ما يلي: « ***حيث أن الأشخاص المعنوية وحدها يكن مقاضاتها أمام الجهات القضائية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية أما الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية لا يمكن لها رفع دعوى أمام الجهات القضائية ولا يمكن مقاضاتها أمام نفس الجهات*** ».
- مجلس الدولة، قرار رقم 182149 مؤرخ في 2000/2/14 صفة التقاضي لمديرية الأشغال لعمومية على مستوى الولاية، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص107، إذ جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ***حيث أن مديرية الأشغال العمومية هو تقسيم إداري متخصص داخل الولاية ليس له أية استقلالية وهو تابع للولاية حيث أنه نتيجة لذلك فإن مديرية الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح لها بأن تتقاضى وحدها*** ».
- المحكمة العليا، قرار رقم 56644 مؤرخ في 1989/12/27، قضية مديرية الشؤون الدينية.
- C.E, 3/5/2004, Fond assistance aux animaux, B.J.C.P, 2004, p464.

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 005587 مؤرخ في 2002/5/27، قضية وزير المالية ضد م.ف، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص178.

2 – مجلس الدولة قرار رقم 184600 مؤرخ في 1999/5/31 مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2001، ص101 جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ***حيث أنه يستخلص من عريضة الاستئناف بأن ولاية الشلف الممثلة من قبل واليها...*** ».

– رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية[1] [2].

– الممثل القانوني للمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية[3].

3 – إجراءات تقديم الدعوى الإدارية: تخضع دعوى الإلغاء الإدارية لإجراءات خاصة بها، تجعلها مختلفة عن الدعوى العادية في المحاكم المدنية، لأن المشرع حدد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، شروطا شكلية تتعلق بكيفية رفع دعوى الإلغاء من قبل الشخص العادي، أو الشخص الإداري العام، فقد أوجبت المواد 904 إلى 906 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كيفية افتتاح الدعوى الإدارية أمام مجلس الدولة، بإتباع الشروط الشكلية التالية:

1 – عريضة افتتاح الدعوى: تناولتها المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالتنظيم، وتنص: « ***تطبق أحكام المواد من 815 إلى 825 أعلاه المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى أمام مجلس الدولة*** ».

والمادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تتناول البيانات الضرورية تحيلنا على المادة 15 من القانون نفسه: « ***يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلا البيانات التالية:***

1 – الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.

2 – اسم ولقب المدعي وموطنه.

3 – اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فآخر موطن له.

4 – الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.

5 – عرض موجز للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.

---

1 – مجلس الدولة قرار رقم 013551 مؤرخ في 2004/5/15 قضية بلدية عنابة، ضد م.ص، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص 130 جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ***حيث أن بلدية عنابة الممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي قامت باستئناف القرار الصادر...*** ».

2 - C.E, 6/4/2007, Aix en provance (cne), rec, p.127.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 610497 مؤرخ في 2004/1/20 قضية ع.ع ضد مدير التكوين المهني والتمهين زغود يوسف قسنطينة، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص 172.

- C.E, 29/7/2003, A.T.N.M.P, A.D.J.A, 2003, p.668.

***6 – الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى* ».**

وكان على المشرع ألا يغفل المادة 14 من القانون نفسه التي تنص: « ***ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة، موقعة، ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف*** »[1].

لأن نص المادة ينطوي تحت الكتاب الأول المعنون (بالأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية) الذي يشترط شكليات في تقديم الدعوى الإدارية بأن تكون بعريضة مكتوبة، موقعة، ومؤرخة.

2 – تقديم إيصال إثبات دفع الرسم القضائي: تنظمه المادة 821 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنص التالي: « ***تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** » يشترط في تقديم الدعوى الإدارية ضرورة إرفاقها بوصل يثبت دفع الرسم القضائي، إلا أن بعض الدعاوى قد تعفى من الرسم، بالفصل فيها من قبل رئيس المحكمة الإدارية[2].

أما بالنسبة لمجلس الدولة، فالمشرع لم يتناولها بالنص، إن كانت عملية الفصل تعود إلى رئيس المجلس، أو رئيس الغرفة، أو القاضي المختص، أم أنها غير مطبقة أصلا[3].

3 – تقديم العرائض والمذكرات من قبل محامٍ معتمد لدى مجلس الدولة: اشترطت المادة 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضرورة تمثيل أطراف المنازعة الإدارية أمام مجلس الدولة، أن تكون بتمثيل من قبل محامين معتمدين لدى المجلس[4]، وإلا اعتبرت العرائض أو المذكرات غير مقبولة من قبل المجلس، وهذا الشرط يطبق على جميع الأشخاص الذين يريدون التقاضي كمدعين أو الذين يفرض عليهم التقاضي

---

1 – المادة 14 من ق.إ.م.إ.

2 – تنص المادة 825 من ق.إ.م.إ على ما يلي: « ***يفصل رئيس المحكمة الإدارية في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي والإشكالات المتعلقة بإيداع وجرد المذكرات، والمستندات بأمر غير قابل لأي طعن*** ».

3 - F.BEN BADIS, La condition de la décision administrative préalable, son impacte sur le Nouveaux scheur de la procédure administrative contentieuse, In revue IDARA, N°1,1977, p.123 et s.

4 – تنص المادة 1/826 من ق.إ.م.إ على: « ***تمثل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول الدعوى*** ».

كمدعى عليهم باستثناء الأشخاص الإدارية العامة[1] [2].

4 – تقديم نسخة أصلية من القرار المطعون فيه: اشترط المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضرورة تقديم نسخة أصلية من القرار الإداري المطعون فيه بصيغة الوجوب، الذي يجعل الدعوى في حالة التخلف، تحت طائلة عدم القبول شكلا، وإذا كان المانع في عدم تقديم القرار، يعود إلى امتناع الإدارة عن تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، تخضع لأوامر القاضي المقرر بضرورة تقديمه في أول جلسة[3] [4].

5 – الآجال – أو ميعاد رفع الدعوى–: يحدد القانون الفترة الزمنية اللازمة لتقديم دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة حتى تقبل شكلا، ما يدفع أولا إلى ضرورة تبيان الطعن وبدء سريانه، وثانيا، حالة امتداد ميعاد الطعن أو حالة قطعه، ونستعرض فيما يلي كل حالة على حدة:

1 – مدة الطعن وبدء سريانها: حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته 907 ميعاد الطعن كما يلي: « ***عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق***

---

1 – المادة 827 من ق.إ.م.إ تنص: « ***تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 أعلاه من التمثيل الوجوبي بمحام في الادعاء أو الدفاع أو التدخل...*** ».

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 184600 مؤرخ في 1999/5/31 مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص 101 الذي جاء فيه ما يلي: « ***حيث أنه يستخلص من عريضة الاستئناف بأن ولاية الشلف الممثلة من قبل واليها أن هذا الأخير هو الذي حرر عريضة الاستئناف ووقع عليها حيث أنه ونظرا لذلك كان على الوالي أن يلجأ إلى نيابة محامي معتمد لدى المحكمة العليا لكي يمثله أمام مجلس الدولة وذلك عملا بالمادة 239 من ق.إ.م وبالتالي فولاية الشلف قد خرقت هذه المادة وبالتالي يصبح استئنافها غير مقبول شكلا عملا بالمادة 239 من ق.إ.م*** » وحل الإشكال بنص المادة 2/827 من ق.إ.م.إ بما يلي: « ***توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم أعلاه، من طرف الممثل القانوني*** ».

3 – تنص المادة 905 من ق.إ.م.إ بهذا الخصوص على ما يلي: « ***يجب أن تقدم العرائض والطعون ومذكرات الخصوم تحت طائلة عدم القبول، من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، باستثناء الأشخاص المذكورة في المادة 800 أعلاه*** ». وهذه الأشخاص المذكورة في المادة 2/800 هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

4– تنص المادة 819 من ق.إ.م.إ: « ***يجب أن ترفع مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم قبول القرار الإداري الطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الامتناع*** ».

الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه » مادامت المادة قد أحالتنا إلى الآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832، فهذه المواد تتعلق بتحديد الآجال أمام المحاكم الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى القول بتحديد مواعيد رفع الطعون أمام هيئات القضاء الإداري في مثل هذه الحالات التي يحكمها وينظمها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبذلك تحدد الفترة القانونية لتقديم الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة لما يكون قاضي درجة أولى وأخيرة بأربعة (4) أشهر[1].

إن مهلة الأربعة أشهر المحددة لرفع الطعن بالإلغاء لدى مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة هي من النظام العام[2]، وعليه يمكن للقاضي إثارة هذا الشرط الشكلي من تلقاء نفسه، دون طلب أحد المتخاصمين، ويقرر رفض الدعوى شكلا[3].

أما بداية حساب هذه المدة، فيكون بتحقق إحدى الوقائع التالية:

أ – **التبليغ:** يحدد تاريخ أو أجل للطعن أمام مجلس الدولة المقدر بأربعة أشهر بدأ سريانه أو حسابه من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي[4] [5].

ب – **النشر:** تعتبر عملية النشر كواقعة ثانية، يبدأ الحساب على أثرها حسب المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تقر على ذلك بأنه يحدد أجل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة من تاريخ سريان نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي[6].

جـ – **علم اليقين:** أضاف القضاء الإداري الفرنسي[1] واقعة أو طريقة إلى

1 – المادة 829 من ق.إ.م.إ.

2 – راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 113.
– د. أعاد علي محمود العيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 191.

3 – د. عبد الرحمن جنيدي، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري أمام مجلس الدولة، مجلة المحاماة المصرية، عدد1، 1962، ص 487.

4 – المادة 829 من ق.إ.م.إ.

5 – مجلس الدولة، قرار رقم 13164 مؤرخ في 2003/4/1 قضية والي ولاية الجزائر، ضد خ.م، مجلة مجلس الدولة،عدد4، 2004، ص 125.
– مجلس الدولة، قرار رقم 015869 مؤرخ في 2005/7/12، قضية ش.ل، ضد والي ولاية بجاية، مجلة مجلس الدولة، عدد 7، 2005، ص 141.

6– المادة 829 من ق.إ.م.إ.

الواقعتين السابقتين، وهي وسيلة العلم اليقيني بالقرار الإداري[2]، معناها أن يعلم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري، وعناصره، علما يقينيا نافيا للجهالة مقام التبليغ أو النشر. ويبدأ سريان مهلة الطعن في حقه، من تاريخ العلم اليقيني بالقرار الإداري، وعملية الإثبات تكون على عاتق الإدارة، وفقا للقاعدة الأصولية في الإثبات « ***البينة على من ادعى واليمين على من أنكر*** ».

أما مواقف القضاء الإداري الجزائري تجاه الواقعة، فمتذبذبة تارة يطبقها وتارة أخرى يستبعدها[3] [4].

د – حالة سكوت الإدارة: تناولت هذه الحالة المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنص على ما يلي: « ***يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليها في المادة 829 أعلاه.***

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02) لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة ».

---

1 - C.E, 19 novembre 1995, andreni, reci, p55.

2 – محمد تاجر، بدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مجلة المحاماة، عدد 3، 2005، ص 6.

3 – د. عمار معاشو، التعليق على اجتهاد مجلس الدولة بخصوص نظرية علم اليقين، مجلة المحاماة، عدد 3، 2005، ص 112.

4 – مجلس الدولة، قرار رقم 160507 مؤرخ في 1999/4/19، مجلة مجلس الدولة، عدد 1،2002، ص 103 حيث جاء فيه ما يلي: « ***حيث إنه يستخلص من بيانات القرار المعاد أن قضاة الدرجة الأولى قد رفضوا الدعوى الحالية طبقا للمادة 169 مكرر من ق.إ.م لكن حيث أن استقر القضاء وبما أن القرار موضوع النزاع هو قرار فردي كان على المستأنف عليها أن تبلغه للمستأنف تبليغا شخصيا.حيث أنه لا ينكر الإجراء الضروري الذي قامت به المستأنف عليها، وأن علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع غير كافي لأخذه بعين الاعتبار من أجل احتساب الأجل المنصوص عليه بالمادة السالفة الذكر*** ».

2 – حالة امتداد ميعاد الطعن ووقفه: يعد ميعاد الطعن من النظام العام، ولذلك يجوز كقاعدة عامة إبطاله، أو وقفه استنادا إلى نصوص قانونية.

أ – امتداد الحساب الكامل للميعاد: يحسب ميعاد الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة كاملا، استنادا لنص المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية، الذي جاء فيه ما يلي: « ***تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل. يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها.***

تعتبر أيام عطلة، بمفهوم هذا القانون أيام الأعياد الرسمية، وأيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

إذا كان اليوم الأخير من الأجل يوم عمل كليا أو جزئيا يمدد الأجل إلى أول يوم عمل تالٍ ».

يفهم مما تقدم، أن ميعاد الطعن أمام مجلس الدولة يقدر بالأشهر في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أن امتداد الاختصاص من قبل المجلس لمعالجة قضايا متعلقة بهيئات إدارية، أو تنظيمات تحكمها قوانين خاصة، يختلف تقدير الميعاد فيها استنادا لكل قانون على حدة، فقد يكون الميعاد مقدرا بالشهور، أو قد يكون مقدرا بالأيام، أو السنة. وهذا ما سنتعرض إليه في ظل قوانين هيئات الضبط لمستقلة.

1 – تقدير الميعاد بالأشهر: يشمل الميعاد المقدر بالنظام الحسابي الشهري هيئات الضبط المستقلة التالية:

– **البورصة:** يقدر ميعاد الطعن بالإلغاء ضد قرارات الغرفة التأديبية أمام مجلس الدولة بشهر واحد، يبدأ سريانه من تاريخ التبليغ[1]، وهذا الميعاد يطبق على الطعن في القرارات الصادرة عن لجنة البورصة الفاصلة بالرفض الكلي، أو الجزئي، للاعتماد لصالح الوسطاء في عملية البورصة[2].

1 – المادة 57 من المرسوم التشريع رقم 93–10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

2 – المادة 9 من المرسوم التشريعي رقم 93–10.

– **مجلس النقد والقرض:** يقدر ميعاد الطعن في قرارات هذا المجلس بالكيفية التالية، لا يكون الطعن في قرار لرفض طلب اعتماد بنك مقبولا، إلا بعد رفضين، شريطة تقديم الطلب الثاني بعد مرور عشرة (10) أشهر على تقديم الطلب الأول[1].

– **الاتصالات:** يحدد ميعاد الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة من سلطة البريد والمواصلات أمام مجلس الدولة بشهر واحد، يبدأ سريانه من تاريخ التبليغ[2].

– **نزع الملكية:** يقدر ميعاد المدة الزمنية المحددة لرفع الطعن بالإلغاء ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية الصادر بقرار وزاري مشترك، أو قرارات مشتركة بين الوزير المعني ووزير المالية تكون في أجل شهر واحد، من تاريخ تبليغ القرار أو نشره[3].

2 – تقدير الميعاد بالأيام: يشمل الميعاد المقدر بالأيام بعض هيئات الضبط المستقلة التالية:

– **هيئات الضبط المستقلة المصرفية:** يقدر ميعاد الطعن ضد القرارات الإدارية الصادرة من هيئات الضبط المستقلة المصرفية بستين يوما، يبدأ سريانها من تاريخ التبليغ.

– **هيئات الضبط الطاقوية:** يحدد ميعاد الطعن أمام مجلس الدولة، في القرارات الصادرة من مجالس، كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية في مدة 30 يوما من تاريخ تبليغ القرار[4].

3 – تقدير الميعاد بالسنة: إذ يحدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة ضد قرارات المجلس الوطني للأخلاقيات الطبية، في خلال مدة تقدر بسنة كاملة، يبدأ سريانها من تاريخ التبليغ[5].

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 006614 مؤرخ في 2001/11/12، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2005، ص 61 جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ***حيث أنه وطبقا للمادة 132 من القانون المذكور أعلاه فإن القرارات المتخذة بموجب المواد 127، 129، 130، غير قابل للطعن فيها إلا بعد رفضين شريطة أن يقدم الطلب الثاني بعد مرور عشرة (10) أشهر على الطلب الأول*** ».

2 – المادة 9 من قانون رقم 2000–03 مؤرخ في 2000/8/5 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر، عدد 48، 2000.

3 – المادتان 9 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 93–186 مؤرخ في 1993/7/27 المحدد لكيفية تطبيق المرسوم رقم 91–11 مؤرخ في 1999/4/27 المتضمن كيفية نزع الملكية للمصلحة العامة، ج.ر، عدد 54، 1993.

4 – المادة 48 من قانون رقم 01–03 مؤرخ في 2001/7/3 المتضمن قانون المناجم،ج.ر، عدد35، 2001.

5 – المادة 4/264 من قانون رقم 90–17 مؤرخ في 1990/7/31، ج.ر، عدد35،1990، المعدل والمتمم للقانون رقم 85–05 المؤرخ في 1985/2/15 المتعلق بحماية وترقية الصحة، ج.ر، عدد8، 1985.

ب – قطع الميعاد: يتعرض ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، إلى القطع في الحالات التالية:

1– حالة الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة: تنقطع مدة ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء أمام مجلس الدولة إذا تقدم صاحب العلاقة بدعوى لدى جهة قضائية إدارية غير مختصة، فتبدأ مهلة ميعاد جديدة من تاريخ صدور حكم الجهة القضائية الإدارية غير المختصة، وتكون مقدرة حسب القانون الذي يحكم القرار الإداري المطعون فيه، إما بالأيام أو الشهور أو بغير ذلك[1] [2].

وفي هذا قضى مجلس الدولة في أحد قراراته بما يلي: « ***تستند المستأنفة في طلبها إلغاء القرار المستأنف على كون المستأنف عليه سبق له رفع دعوى صدر في شأنها عدم قبول الدعوى شكلا وعلى استلام الإعلان بالرفض بتاريخ 2003/12/11 في حين الدعوى سجلت في 2004/5/19 وتبين من الملف أن المستأنف عليه بعد تبليغه في 2003/12/11 بقرار الرفض قام برفع دعوى بتاريخ 2003/12/17 انتهت بقرار 2004/3/27 الذي قضى بعدم قبول الدعوى لعدم تقديم الجدول الضريبي، وبتاريخ 2004/5/19 أعاد السير في الدعوى وقدم الجدول الضريبي موضوع الضريبة مما يجعل الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها خارج الآجال غير مؤسس*** »[3].

2 – طلب المساعدة القضائية: تنقطع مدة سريان ميعاد الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، في حالة تقدم المدعي الراغب في إلغاء القرار الإداري، إلى هيئة المجلس، طالبا منها مساعدته قضائيا، لعدم قدرته على ممارسة النشاط كمتقاضٍ، أمام القضاء الإداري لسبب من الأسباب القانونية التي تسمح له بذلك.

مما يجعل الميعاد يتأثر بهذا الإجراء، وينقطع سريانه، وبعد الفصل في الطلب ينطلق ميعاد جديد في السريان، ويحسب كاملا، أمام مجلس الدولة حسب المدة الزمنية المحددة

---

1 – المادة 1/832 من ق.إ.م.إ.

2 – هذا التوجه كانت قد أخذت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا (الغرفة الإدارية) قرار رقم 44026 مؤرخ في 1985/11/23 قضية بين ح.ل ضد رئيس البلدية، في قرارها القاضي: « ***من المبادئ المستقر عليه قضاءا، أن الطعن أمام الجهة القضائية المرفوع خطأ أمام جهة قضائية، لا يسقط آجاله الذي يبقى قائما طوال المدة التي تستغرقها الدعوى الخاطئة، ومتى توفرت شروط قيام الآجال وجب اعتبار الدفع الداعي بفوات الأوان غير مؤسس*** ».

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 26384 مؤرخ في 2006/4/19، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص 195.

أصلا في القانون الذي يحكم القرار المطعون فيه بالإلغاء[1].

3 – وفاة المدعي أو تغير أهليته: يتعرض ميعاد الطعن أمام مجلس الدولة، للقطع ومعاودة الحساب من جديد، لفترة أخرى من تاريخ الوفاة، أو تاريخ تغير أهلية الشخص المعني بالقرار الإداري المراد الطعن فيه بالإلغاء، أمام مجلس الدولة[2].

4 – القوة القاهرة أو الحادث الفجائي: هاتان الحالتان يمكن لهما قطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء، ضد قرار إداري أمام مجلس الدولة[3].

إذا كانت حالة قطع ميعاد الطعن بالإلغاء تؤدي إلى عدم احتساب الفترة الزمنية السابقة، وتزول الأيام وكأنها لم تكن جزءا من تقدير الميعاد، ويبدأ الميعاد بفترة جديدة. ففي حالة وقف الميعاد يختلف الأمر عن ذلك، فتحسب الفترة الزمنية السابقة لوقوع الطارئ الموقف للميعاد، ولدى زوال الطارئ، يعاود الحساب للمدة المتبقية، وتضاف إلى المدة السابقة، وبذلك يمكن القول أن الميعاد، لا يتوقف عن السريان، بل يقتصر على إسقاط الفترة الزمنية التي توقفت فيها المدة القانونية للميعاد.

ثانيا – الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة: تعتبر الدعوى الإدارية مقبولة بعد إتمام فحصها، والتأكد من صحة الشروط الشكلية، وعليه تصبح قابلة للفحص، من قبل مجلس الدولة، في الشروط الموضوعية، وبمعنى آخر، يقوم بالتصدي للقرار الإداري المطعون فيه، باحثا عن أوجه عدم المشروعية، التي استند إليها الطاعن، على أن تشكل، عيبا، قد لحق بركن من أركانه[4].

وإذا كان القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء قائما على أركان صحيحة وقانونية، يتم رفض الطعن الإداري لعدم التأسيس، أما إذا كان القرار الإداري[5]، مشوبا بعيب، في

---

1 – المادة 2/432 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 3/432 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 4/432 من ق.إ.م.إ.

4 – راجع: د. محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 76.

– د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 499.

- A.DE LAUBADERE, Traité élémentaire de droit administratif, 3ème édition, p.203

– د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 179 وما بعدها

– أبو القيم فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2005، ص 307.

5 - C.E, 31/5/2006, Ordres des avocats au bureau de Paris, R.F.D.A, Rec, p.1048.

ركن أو أكثر من أركانه، فيتعرض للإلغاء، بعد التأكد، من صحة الشائبة، أو العيب الذي أثير من قبل الطاعن ضد قرار الإدارة. وإذا كان القرار الإداري الذي يتعرض للإلغاء من قبل القضاء الإداري، لا بد أن يكون معيبا في ركن من أركانه، فما هي هذه العيوب أو الأسباب التي قد تؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية من قبل القاضي الإداري؟

ما دام العيب الذي يلغي القرار الإداري، لا بد أن يكون مرتبطا، ومنصبا، على ركن أو أكثر، من أركان القرار الإداري، فالعبرة إذًا مرتبطة بالأركان فقط، فهي التي تؤدي إلى الإلغاء في حالة إصابتها بالعيب، ومن ثم يمكن حصر أوجه الإلغاء في العيوب التالية: عيب الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون، عيب إساءة السلطة، عيب السبب.

ولدراسة مختلف هذه العيوب وتنظيمها في شكل بسيط من الأفضل تقسيمها إلى نقطتين نتناول في الأولى عدم المشروعية الشكلية، وندرس في الثانية عدم المشروعية الموضوعية.

1 – عدم المشروعية الشكلية: تضم هذه الفئة نوعين من أنواع الأخطاء المسببة لإلغاء القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، وهما عيبا عدم الاختصاص، والشكل.

أ – عيب عدم الاختصاص: عندما تقوم الإدارة العامة، أو الموظف العام، بإصدار قرار إداري لا يدخل ضمن الاختصاصات المحددة قانونا لهم، فنكون أمام عيب عدم الاختصاص، الذي يقصد به عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف، أو اتخاذ لقرار معين وذلك لضرورة صدوره من موظف عام، أو هيئة إدارية عامة أخرى مهيأة لذلك[1].

ويعرف الاختصاص بأنه: « ***التأهيل القانوني الذي يتمتع به الأفراد أو الهيئات الإدارية العامة في ممارسة أعمالهم لإصدار القرارات الإدارية*** »[2].

ويعرف الاختصاص بأنه: « ***الصفة القانونية لرجل الإدارة أو الهيئة الإدارية في اتخاذ قرارها على نحو يعتد به*** »[3].

ويعرف كذلك بأنه: « ***القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة***

1 - R.BONNARD, Précis élémentaire de droit administratif, 4ème édition, p99.
2 - M. WALINE, Droit administratif, 9ème édition, p417.
- C.E, 11/2/2005, G.AVA, courtage, rec, Dalloz, A.J.D.A, 2005, p.918.
– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، مرجع سابق، ص 183.
3 – د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 220.

إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني »[1].

وبهذا المعنى، شبه رجال الفقه فكرة الاختصاص بمثابة فكرة الأهلية في القانون الخاص، رغم وجود اختلاف ظاهر بين الفكرتين.

وما دام الاختصاص العضوي قد تم التعرض إليه على أساس المادتين التاسعة من القانون العضوي الخاص بمجلس الدولة، والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فالمادة (9)، قد عددت الأشخاص الإدارية كهيئات إدارية تختص بإنشاء القرارات الإدارية، وهي: السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية.

والمادة 800 حددت الأشخاص الإدارية صاحبة الاختصاص بالدولة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

وما نحتاج إليه في هذا البند قصد دراسته، هو العنصر الموضوعي، الذي يعني به محاولة تحديد الموضوعات، والأعمال التي تسمح للشخص الإداري بأن يقوم بإصدار قراراته، وأعماله الإدارية، مثل قرارات التعيين، والعزل، والترقية، وغير ذلك من القرارات الإدارية التي يمكن أن تقوم بها أية إدارة من الإدارات، التي تنظمها القوانين العامة للدولة[2].

إذًا فالعيب الذي قد يصيب القرار الإداري في ركن الاختصاص الشخصي[3]، هو أن يكون الشخص في هذه الحالة ليس هو الجهة التي خول لها القانون حق إصدار القرار الإداري، أي أن يتخلف الشخص المعنوي العام عن أداء المهمة كما يجب قانونا[4]، فيصاب الموضوع بعيب من العيوب التي يمكن إصلاحها إداريا، ويمكن للقاضي الإداري

---

1 – راجع: د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، دون دار نشر، 1993، ص 63.

2 – د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي،1986، القاهرة، ص 140 وما بعدها.

3 – د. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 40.

4 – مجلس الدولة، قرار رقم 027544 مؤرخ في 2006/2/14 قضية محمد الصالح ضد وزير التشغيل والتضامن، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص 233.

أن يلاحظها على ركن الاختصاص في القرار الإداري، فيؤدي إلى إلغائه على أساس عيب في العنصر العضوي، أو الشخصي.

1 – **عدم الاختصاص الزماني:** وهي المدة الزمنية التي تقاس فيها الفترة المخصصة للقيام بإنشاء القرار الإداري، من قبل شخص موظف، أو الهيئة الإدارية العامة، والتي يجب أن تكون ضمن الفترة الزمنية المحددة للعمل. مثلا تحديد الفترة الزمنية لعمل المجلس الإداري المنتخب، أو الفترة الزمنية المحددة لشخص إداري معين للقيام بمهمة ما[1].

ويمكن أن يصاب عنصر الاختصاص الزماني بعيب، إذا لم يحترم كعنصر في بناء القرار الإداري، مثل قيام مجلس الإدارة، أو المدير، أو هيئة إدارية عامة، بإنشاء قرارات، بعد مرور الفترة الزمنية المحددة للمهمة، مما يجعل القرار، معيبا في ركن الاختصاص الزمني، الأمر الذي يؤدي إلى إلغائه قضائيا[2].

2 – عدم الاختصاص المكاني: يقصد به، تحديد الرقعة الجغرافية التي يسمح فيها للإدارة العامة، بممارسة أعمالها فيها، دون الخروج عن حدودها، وقد يعاب القرار الإداري في جانب الاختصاص في العنصر المكاني، جرّاء قيام الهيئة الإدارية، بتجاوز حدود الرقعة الجغرافية المحددة لممارسة الاختصاص الإداري، فيتعرض القرار الإداري للطعن، نظرا لنشوئه مشوبا بعيب عدم الاختصاص المكاني، كأن يقوم والي الولاية، بإصدار قرار ما، وهو خارج إقليم ولايته، وهذا بغض النظر عن ممارسة بعض الإدارات العمومية المركزية، أو الهيئات الوطنية لاختصاصاتها عبر كامل التراب الوطني، مثل رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، والوزراء، إلا أن قراراتهم إذا ما تعدت الحدود الوطنية، أي تم إصدارها خارج الوطن تكون معرضة لعيب عدم الاختصاص المكاني[3].

---

1 – تنص المادة 82 من دستور 1996: « ***تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه (03) أشهر*** ».

2 – راجع: المادة 136 من الأمر رقم 06–03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر، عدد 46، 2006.

– مجلس الدولة، قرار رقم 1511 مؤرخ في 1999/7/19 يتعلق بعيب الاختصاص، غير منشور.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 003601 مؤرخ في 2002/6/10، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص 209، اعتبر في إحدى حيثياته القرار الإداري الفاصل في مسألة التدخل أصلا في اختصاص القضاء قرارا باطلا.

ب – عيب الشكل والإجراءات: يقصد بشكل القرار الإداري، ذلك الإطار، أو القالب أو الصورة، التي تحدد، وترسم، الوجه الذي يبرز إرادة الإدارة في إصدار القرار الإداري[1]، وعليه إذا صدر القرار الإداري دون التزام الإدارة بالشكليات التي ينص عليها القانون، أو دون إتباع الإجراءات المحددة قانونا، فيصيب القرار عيب الشكل، مما يجعله قابلا للإلغاء لعدم المشروعية[2]، والإجراءات الشكلية ضمانة لتحقيق المصلحة العامة للأفراد، وضمان لحرياتهم حسب تعبير الفقيه الألماني "اهرنج" الذي يقول: « ***تعد الشكليات والإجراءات الأخت التوأم للحرية، وهي العدو اللدود للتحكم والاستبداد*** »[3].

وتتميز القرارات الإدارية بنوعين من الشكليات هما: الشكليات السابقة للقرارات الإدارية، وشكليات المظهر الخارجي لها.

1 – الشكليات السابقة: هي مجموعة من الإجراءات التي تتخذ قبل إصدار القرار الإداري، فقد ينص قانون إدارة ما على ضرورة التزامها بإتباع إجراءات معينة ما قبل إصدار القرار الإداري الذي هو من اختصاصها وفقا لما يراه ويقدره القاضي الإداري، باعتبارها ضمانات أساسية لازمة لحماية الأفراد[4].

وينتج عن عدم احترام هذه الإجراءات، بطلان القرار الإداري، أما في حالة عدم النص عليها في القانون، فلا يؤدي تخلفها إلى إحداث أثار البطلان ضد القرارات الإدارية التي لم تتوفر فيها مثل تلك الإجراءات [5] [6].

2 – شكليات المظهر الخارجي للقرار الإداري: وهي الصورة التي يجب أن يفرغ

---

1 – د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دون دار نشر، 1978، ص 58.

2 – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دون دار نشر، دون سنة، ص 20.

3 – د. سامي جمال الدين، ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، دون دار نشر، 2002، ص 416 .

4 - J. RIVERO, Droit administratif, op, cit, p.102 et s.

5 – د. فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 197.

6 – المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898 مؤرخ في1986/2/1 مقال للسيد محمد تقية، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، مرجع سابق، حيث جاء في القرار: « ***إن القرار الإداري المؤرخ في 1983/12/21 المتضمن عزل الموظف الذي لم يتسلم أي إخطار قانوني بالمثول أمام اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا للمادة 57 من القانون الأساسي للوظيف العمومي، ولم يحصل على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء طبقا للمادة 56 من نفس القانون، أو من ثم فإن القرار المطعون فيه مشوب بعيب الشكل، وقضى بإبطال القرار الإداري المذكور أعلاه*** ».

فيها القرار الإداري عند إصداره في صيغة معينة، أو في الشكل المناسب لمهامها، ما لم يتدخل القانون، ويفرض عليها، إتباع شكلية معينة في صياغة القرار الإداري، مثل: الكتابة، التسبيب، النشر والتاريخ... الخ. وتتخذ هذه الشكليات بنوعين أحدهما جوهري، يؤدي إلى إبطال القرار الإداري، والثاني ثانوي، لا يؤثر في القرار الإداري[1].

2 – عدم المشروعية الموضوعية في القرار الإداري: يعني بموضوع عدم المشروعية الموضوعية في القرار الإداري، تلك العيوب التي قد تصيب الأركان المتبقية الأخرى للقرار الإداري مثل: السبب، ومخالفة القانون (المحل)، والانحراف بالسلطة. ونستعرض كل عنصر على حدة، حسب الدراسة التالية:

أ – عيب السبب: هو أن يكون القرار الإداري معيبا في سبب قيامه الذي يعتبر ركنا من أركان صحة بنائه، والسبب هو الفكرة، أو الواعز، الذي يدفع رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار الإداري، ومتى كان الواعز (السبب)، غير واضح، لإصابته بنقصٍ أو كان في وضعية غير صحيحة، مما يؤدي بالشخص المخاطب بالقرار الذي شابه نقص في ركن السبب، إلى رفع دعوى إدارية أمام مجلس الدولة، لمخاصمته على أساس العيب الذي أصابه في ركن السبب[2].

ويمكن حصر الحالات التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري على أساس عيب السبب فيما يلي:

1 – أن يكون القرار الإداري غير مسبب أصلا، وهي حالة من حالات العيوب التي تؤدي بالقرار إلى إلغائه لعدم التأسيس[3].

2 – قد يكمن العيب في الوصف والتكييف القانوني: القصد منه هو عدم إعطاء القيمة الحقيقية للسبب الذي أدى إلى قيام القرار الإداري، سواء كان ذلك التقييم بالزيادة أو

1 – د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص221.

2 – راجع: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966، ص 176 .

– د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 215.

– د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 305.

3 – راجع: د. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص131 وما بعدها.

- G. VEDEL, droit administratif, op, cit, p.593.

-C.E, 8/2/2007, Ass, Rec, D, N°32, p.1171.

النقصان[1].

3 – رقابة ملاءمة القرار الإداري: وهي محاولة تقدير أهمية الواقعة القانونية التي يبنى عليها القرار الإداري من قبل القاضي الإداري[2] [3].

وتم اعتماد هذا التصرف من قبل القضائين الإداريين الفرنسي والمصري، كنوع من التوسع في الاختصاص الرقابي المفروض من القضاء الإداري على أعمال الإدارة، وهو بمثابة معيار يحاول عن طريقه الغوص في تقدير السبب، وتقسيمه إلى درجات، أو معايير موازين، يتم بواسطتها قياس العضوية، أو الأثر، الذي جاء على أساسه السبب.

ب – مخالفة القانون: لكل تصرف قانوني محل خاص به، والمحل، هو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة، ولما كان القرار الإداري هو تصرف قانوني، تتخذه الإدارة بإرادتها المنفردة، فمحل القرار الإداري هو الأثر القانوني، وحتى نتعرف على العيوب التي قد تصيب المحل فمن الأفضل التعرض إلى تعريفه.

1 – تعريف المحل: يعرف المحل بأنه الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري في الحال، ومباشرة آثارا قانونية، إذ يؤدي إلى إحداث تغير في الهيكل، والتنظيم القانوني السائد، عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم[4].

2 – عيب محل القرار الإداري: يتعرض القرار الإداري إلى العديد من العيوب التي قد تصيب المحال المختلفة حسب وضعياتها في القرار وتكون كالتالي:

– محل قرار التعيين، هو وضع شخص ما في مركز قانوني وظيفي، ومحل قرار

---

1 – د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 68 .

2 – د. خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، دون دار نشر، 1993، ص65.

3 – مجلس الدولة قرار رقم 27279 مؤرخ في 2005/10/25 ص 236 إذ جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ... ***حيث وحول الوجه الأول المأخوذ من انعدام أسباب القرار، تنص المادة 41 من القرار المؤرخ في 1991/11/14 المتضمن النظام الداخلي للغرفة الوطنية للموثقين أن هذه الأخيرة تفصل في القضايا المطروحة عليها بمقرر مسبب*** ».

4 – راجع: د. سامي جمال الدين، ود. إبراهيم عبد العزيز ساقي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص434 وما بعدها

– مجلس الدولة، قرار رقم 019704 مؤرخ في 2005/2/15 قضية النقابة الجزائرية للصناعات الصيدلانية ضد وزير العمل ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص 120.

الترقية ينصب على تعديل المركز القانوني للموظف، من درجة، إلى درجة أخرى، أو من منصب، إلى منصب آخر[1].

– محل الفصل، هو فصل، وقطع، العلاقة التي تكون بين الشخص، والمركز القانوني الذي كان يشغله طبقا للقانون.

وإذا لم يوجد للقرار الإداري أي أثر قانوني (المحل)، فيكون متعمدا لتخلف إصدار شروط أركان الإرادة[2].

أما إذا كان للقرار أثر قانوني، فيكون قائما وموجودا، ولكن قد يشوبه عيب المحل، إذا كان مضمون الأثر القانوني للقرار غير جاهز قانونا.

فالإدارة عندما تريد أن ترتب أثرا قانونيا من خلال ما تصدره من قرارات إدارية، عليها أن تلتزم جانب القواعد القانونية، التي يجب أن تصدر قراراتها بالاستناد إليها، فلا تخالفها، ولا تخرج عن مقتضاها، حتى لا تقع تحت طائلة البطلان، الذي يسببه عيب المحل[3].

3 – عيب الانحراف بالسلطة: يرتبط عيب انحراف السلطة بركن الغاية المراد تحقيقها من إصدار القرار الإداري، وعلى هذا الأساس نعرّف الغاية:

أ – تعريف الغاية أو الهدف: وهي النتيجة النهائية التي يستهدفها القرار الإداري، فالقرار الإداري لا يعتبر غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غرض معين هو المقصود من اتخاذ القرار الإداري[4] [5].

---

1 – د. علي خطار الشنطاوي، القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 1995، ص 617.

2 – د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 222 وما بعدها.

3 – د. مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 234.

4 – د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، مصر، 1966، ص 40.

5 – للتفصيل أكثر نستعرض بعض القرارات الإدارية التي أوردها السيد محمد تقية، الرئيس الأول لدى المحكمة العليا، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، وزارة العدل، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1998، ص 152 وما بعدها.

1 – طعن رقم 39472 مؤرخ في 1986/2/1 قرار جاء فيه أنه بموجب المادة 16 من المرسوم رقم 102-66 المؤرخ في 1966/5/6 التي تنص أن الشاغلين القانونيين للمحلات يستفيدون من حق البناء في الأمكنة. ومن ثم فإن قرار الوالي المؤرخ في 1983/9/5 أخرق النص المشار إليه أعلاه، ويكون مشوب بعيب المخالفة الصريحة للقانون، وقضى بإبطال المقرر المطعون فيه. =

فالغاية من قرار نقل موظف من جهة كان يعمل بها، إلى جهة عمل أخرى، هي محاولة استهداف حسن سير المرفق العام، وفق مقتضيات يتطلبها العمل وظروفه واحتياجاته.

والغاية من القرار الإداري بإغلاق محل تجاري خاص ببيع المواد الغذائية، هو توفير الصحة العامة[1].

ب – لتحديد الغاية من القرار الإداري، لا بد من إتباع المبدأين التاليين:

1 – أن لا تعتبر السلطات المخولة للإدارة بمثابة غاية في حد ذاتها، بل هي وسائل يقصد منها تحقيق غاية، وهي المصلحة حتى لو تخلفت النصوص القانونية الإدارية عن التطرق إلى أهداف الأعمال الإدارية[2] [3].

= 2 – طعن رقم 4668 الصادر بشأنه بتاريخ 1986/3/1 جاء في القرار أن المادتين 53 و56 من الأمر رقم 66/133 المؤرخ في 1966/6/2 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيف العمومي توجبان أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، فإن مقرر وزارة النقل المؤرخ في 1985/2/25 خالف مقتضيات المادتين المذكورتين أعلاه ومن ثم فإن القرار شوب بعيب الخطأ في تطبيق القانون وبذلك قضت الغرفة الإدارية بإبطال القرار المطعون فيه.

3 – طعن رقم 43875 الصادر بشأنه بتاريخ 1986/7/12 قرار جاء فيه أن قرار المجلس الشعبي البلدي المؤرخ في 1981/10/31 المتضمن إبطال القرار المؤرخ في 1981/2/17 المتعلق برخصة البناء أخطا في تطبيق المادة 9 من الأمر المؤرخ في 1975/9/26 عندما أبطل رخصة البناء المتنازع عليها.

وبهذا يقضي المجلس الأعلى بإبطال القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

4 – طعن رقم 42136 الصادر بشأنه بتاريخ 1986/7/12 قرار جاء فيه أن قرار الوالي المؤرخ في 1984/4/9 لا يستند على أي أساس قانوني، ذلك أن إعادة المادة 679 من القانون المدني، تنص في فقرتها الثانية « ***أنه لا يجوز الإستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن*** ».

ومن ثم فإن القرار المطعون فيه مشوب بعيب المخالفة الصريحة للقانون (خرق القانون) ومن أجل هذا قضت بإبطال القرار.

1 – راجع: سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دون تاريخ، ص 35.

– مجلس الدولة، قرار رقم 13397 مؤرخ في 2003/1/7 قضية ر.ل ضد ص.ب.م ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص135.

2 – مجلس الدولة قرار رقم 020217 مؤرخ في 2005/10/18 مجلة مجلس الدولة، عدد 7، 2005، ص 123 وما بعدها.

3 – مجلس الدولة قرار رقم 0027544 مؤرخ في 2006/2/14 مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص 238 وما بعدها.

حيث جاء في مجمل القرار ما يلي: « ***يعد متجاوزا السلطة، القرار الوزاري المتضمن إنشاء لجنة قطاعية لتحضير انعقاد الجمعية العامة للهلال الأحمر الجزائري، موازاة مع قرار اللجنة المديرة لهذه الهيئة الذي كان حدد انعقاد الجمعية العامة لإجراء الانتخابات طبقا للقانون الأساسي والنظام الداخلي خاصة وإن هيئات الهلال الأحمر موجود ضمن تشكيلاتها ممثلين من السلطات العمومية*** ».

ولا يعني أن الإدارة حرة في اختيار هدفها من العمل الإداري، بل لا بد لها من الالتزام بتحقيق المصلحة العامة لدى اتخاذها القرارات الإدارية.

2 – قاعدة مبدأ تخصيص الأهداف، معناه أن المشرع يتدخل في رسم شؤون الإدارة قصد رسم أهداف بعض القرارات الإدارية، لأن المصالح العامة ليس لها معنى محدد.

ويمكن أن يعاب ركن الغاية، إذا استهدفت الإدارة منه تحقيق مصالح خاصة، في هذه الحالة يستوفي القرار الإداري عيب استعمال السلطة، أو عيب الانحراف بالسلطة مثل:

القرارات التي تحمل أهدافها مصالح شخصية، كالانتقام، أو الأضرار بالغير، أو تحقيق مصلحة مالية ذاتية[1].

وعلى العموم إذا تحققت في القرار الإداري العيوب المؤدية إلى الانحراف بالسلطة في عدم تحقيق مصلحة عامة، أصبح ركن الغاية، معيبا بما يرتب إلغاء القرار الإداري قضائيا.

الفرع الثاني

الاختصاص بدعاوى التفسير وفحص المشروعية

خول مجلس الدولة إلى جانب صلاحية الاختصاص بإلغاء القرارات الإدارية، اختصاصات أخرى تتعلق بتفسير القرارات الإدارية الغامضة، أو فحص مدى مشروعيتها، لما تكون صادرة من هيئات إدارية مركزية، حسب ما تنص عليه المادة التاسعة من القانون العضوي لمجلس الدولة، التي تقابلها المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تناولت بالنص، تكليف مجلس الدولة، بهمة القيام بتفسير القرارات الإدارية المركزية المشوبة بالغموض، والتي سنتناولها بالدراسة (أولا)، ولم يقتصر نشاط المجلس على مهمة التفسير، والإلغاء، بل وسعت إلى مهمة ثالثة في إطار ممارسته القضائية كدرجة أولى وأخيرة لتشمل الاختصاص بفحص القرارات الصادرة من الإدارات المركزية بمدى مشروعيتها، والتي نتناولها في سياق البحث (ثانيا).

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 172994 مؤرخ في 1998/7/27 مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص83 وما بعدها إذ جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ***حيث أن كل القرارات ذات الطابع الإداري قابلة للطعن فيها بالإبطال عندما تتخذ مخالفة للقانون، أو عندما تكون مشوبة بتجاوز السلطة، إن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في القضايا التأديبية تعد قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية، وبهذه الصفة تكون قابلة للطعن فيها بالإبطال عندما يثبت بأنها اتخذت مخالفة للقانون، أو عندما تكون مشوبة بعيب تجاوز السلطة*** ».

أولا – اختصاص مجلس الدولة بدعوى التفسير : تتناول المادة 1/901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية اختصاص مجلس الدولة بالنص التالي: « ***يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في قرارات الإدارة الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...*** »[1].

كنتيجة لنص المادة سالفة الذكر، والمادة التي تقابلها في قانون مجلس الدولة، يقرر مجلس الدولة الاختصاص بتفسير القرارات التنظيمية، أو الفردية، الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية.

وللوقوف على بينة من دراسة اختصاص مجلس الدولة كقاضي مختص بتناول وفحص الدعاوى التفسيرية المرفوعة أمامه، لا بد من تناول الدعوى بالتفسير حسب البنود الأربعة التالية:

1 – تعريف الدعوى التفسيرية: يقصد بدعوى التفسير، طلب يقدمه صاحب الحق في تفسير قرار إداري مبهم وغامض إلى هيئات القضاء الإداري للقيام بشرح وتفسير المعاني الخفية للقرار الإداري المطعون فيه بالغموض والإبهام[2].

ونستخلص من قراءة التعريف، أن دعوى التفسير، تتميز، بمجموعة من الخصوصيات هي:

أ – تعتبر دعوى التفسير الإداري قضائية محضة، بغض النظر عن الجهة التي قامت بتحريكها، إن كانت قضائية عادية (طريق الإحالة القضائية، أم بطريقة الدعوى المباشرة).

ب – تختص دعوى التفسير الإداري بالجانب الموضوعي للإدارة، والمتمثل في شرح وتفسير القرارات الإدارية التابعة للأشخاص الإدارية العامة.

جـ – تقليص اختصاص قاضي الدعوى التفسيرية للقرارات الإدارية، إذ لا يتعدى عمله إطار التوضيح، والشرح الذي يطلبه المدعي، والمنصب على المعاني الغامضة، والمبهمة في القرار الإداري، وإعطائها المعنى الصحيح، والحقيقي، عن طريق الإعلان عنه في حكم قضائي نهائي، وعليه تقلص سلطة القاضي الإداري المختص في دعوى تفسير القرارات الإدارية، بالقياس مع اختصاصات القاضي المكلف بالنظر في دعاوى أخرى.

---

1 – المادة 1/901 من ق.إ.م.إ، وتقابلها المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 98–01 المتعلقة بمجلس الدولة.

2- Charles DEBBASH, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975 , p.635.

د – دعوى التفسير قضائية بحتة في نظامها القانوني، لأن معظم مصادر نظام دعوى تفسير القرارات الإدارية، هي مصادر من إنشاء، وابتكار، القضاء الإداري، لإيجاد حلول، لقواعد القانون الإداري المبهمة[1].

2 – دعوى التفسير المباشرة: تحرك دعوى التفسير المباشرة أمام هيئات القضاء الإداري، طبقا لقواعد الاختصاص الموضوعي، والعضوي، والمحلي، وتتبع فيها الشروط والإجراءات التي تطبق أمام الدعاوى القضائية الإدارية الأخرى، والتي تم التعرض إليها سابقا، في دعوى الإلغاء، مثل شروط الصفة، والمصلحة، والأهلية، بالإضافة إلى ضرورة وجود القرار الإداري المبهم، كشرط لصحة رفع دعوى التفسير الإدارية، وعلى هذا الأساس نكتفي بالتعرض إلى بعض الشروط القضائية، والقانونية المتمثلة فيما يلي:

أ – شرط وجود قرار إداري: بتفحص المادة التاسعة (9) من القانون العضوي لمجلس الدولة، والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدهما تتناولان المجال الذي تمارس فيه الدعوى التفسيرية، وهما القرارات الإدارية الفردية، أو التنظيمية، الصادرة من الأشخاص الإدارية، حسب نص المادة التاسعة (9) سالفة الذكر.

ولا تتعداه دعوى التفسير المباشرة إلى مجالات أخرى، مثل تحريك الدعوى حول قضايا تفسير العقود الإدارية، أو غير ذلك، من مواضيع الدعاوى الإدارية الأخرى، عكس ما هو مطبق أمام مجلس الدولة الفرنسي، الذي يختص بتفسير كل غموض يتعلق باختصاصه، سواء بقرارات إدارية أو قضائية[2].

ب – شرط غموض القرار الإداري: وهي الخاصية التي تميز دعوى تفسير القضاء الإداري عن خصوصيات الدعاوى الأخرى، لأن دعوى التفسير، لا تقبل إلا إذا كان التصرف الإداري، والمقصود به هنا، القرار الإداري مشوبا بالغموض الحقيقي، في محتوى الألفاظ، وترتيبها اللغوي، أو عدم قدرة تقريب عمل قانوني انفرادي، أو تنظيمي، بعمل قانوني آخر، قصد توضيح المقصود من المعنى الحقيقي للقرار الإداري[3].

---

1 – د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 113.

2 - A. DE LAUBADAIRE, et autres, op.cit, p.584.

3 – المادة 1/1 من القانون المدني التي تنص: « ***يسري القانون على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أو في فحواها*** » وهو ما يرتبط بالقواعد المطبقة على عملية التفسير القضائية الإدارية.

وقد يتحقق شرط غموض القرار الإداري لرفع دعوى التفسير الإدارية المباشرة، عندما يكون القرار الإداري قد فقد معناه الحقيقي بصورة جدية، مما يؤدي إلى قيام نزاعات حقيقية بين أصحاب المصالح والمراكز القانونية[1] [2].

جـ – وجود نزاع جدي وحال: لقبول دعوى التفسير الإدارية، يجب أن يكون هناك واقعة قانونية، تتسبب في إثارة نزاع قانوني جاد، بين الإدارة، والأشخاص المخاطبين، أو الشخص المخاطب بقرارات تنظيمية، أو فردية، والتي تحمل في طياتها ألفاظا، ومعان غامضة، لا يمكن إعطاؤها المعنى الحقيقي إلا من قبل القاضي الإداري صاحب الاختصاص، مع اشتراط مواكبة موضوع النزاع للمراحل التي تمر بها دعوى التفسير حتى يكون النزاع جادا وحالا[3] [4].

د – شرط الميعاد: على غرار دعوى الإلغاء، يشترط ميعاد لرفع دعوى التفسير الإدارية أمام مجلس الدولة، طبقا للمادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء فيها ما يلي: « ***عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832*** ».

استنادا لنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يقدر ميعاد رفع دعوى التفسير بأربعة (4) أشهر كاملة من تاريخ التبليغ للقرار الإداري، الذي يشترط فيه أن يكون شخصيا، حتى يعتد به في حساب فترة ميعاد دعوى التفسير المرفوعة ضد القرار الإداري الفردي، ومن تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

أما في حالتي التظلم الإداري الاختياري والقطع، فالميعاد يتخذ سبلا أخرى كنا قد تعرضنا إليها من قبل لدى دراسة دعوى الإلغاء[5].

1 - L.U.C.P, Patros, L’interprétation en droit public, Athènes théol. et athan .joanids, 1962, p197 et s .

2 – عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص418.

3 - Charles DEBBASH, op.cit, p.811.

4 - J. AUBY et R. DRAGO, Traité de droit de contentieux administratif, L.G.D.J, 1975, p.118.

5 – للاطلاع أكثر راجع نصي المادتين التاليتين من ق.إ.م.إ.

– المادة 830 من ق.إ.م.إ تنص على ما يلي: « ***يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.***

بعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.
=

3 – الإحالة القضائية (الدعوى غير المباشرة):

يقصد بهذه الطريقة أنها عملية غير مباشرة لتحريك دعوى التفسير الإدارية، والتي تحال عادة، وتتولد من عملية نزاعية تكون حالة، وقائمة، بالنظر، والفصل، في دعوى قضائية أصلية عادية، من قبل جهات القضاء العادي.

وأثناء المرافعات، أو المحاكمات، يمكن أن يحدث من أحد أطراف النزاع، أن يدفع بغموض، وإبهام القرار الإداري الذي يرتكز عليه موضوع الدعوى العادية الأصيلة، فيضطر القاضي المختص بالدعوى إلى التوقف عن عملية النظر والفصل فيها، ويقضي بإحالة مسالة القرار الإداري المدفوع فيه بالغموض، والإبهام، إلى جهة مجلس الدولة كهيئة مختصة بدعوى التفسير، بعدما يأمر القاضي من أطراف الدعوى الأصيلة بأن يرفعوا دعوى تفسير أمام الجهة المختصة، لاستخراج المعنى الحقيقي والتصرف الصحيح للعمل الإداري المدفوع فيه بالغموض(1).

ولتبيان، وتوضيح، عملية رفع دعوى التفسير الإدارية عن طريق الإحالة القضائية، نستعرض بعض شروط دعوى الإحالة الخاصة بها، ونستثني الشروط المتطابقة مع الدعوى الأخرى التي تم التطرق إليها في دعوى الإلغاء، وهذه الشروط هي:

أ – شرط وجود حكم قضائي بالإحالة: إذا كانت دعوى التفسير المباشرة يشترط فيها القرار الغامض والمبهم، فدعوى التفسير بالإحالة القضائية، يشترط فيها بالإضافة إلى القرار الإداري المبهم، ضرورة توافر حكم قضائي صادر من هيئة قضائية عادية أصلا كانت المختصة بالدعوى العادية الأصلية، والتي قام من أجلها الدفع بالغموض في القرار

=وفي حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02) لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض. يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة ».

– تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية:

1 – الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

2 – طلب المساعدة القضائية.

3 – وفاة المدعى، أو تغر أهليته.

4 – القوة القاهرة أو الحدث الفجائي.

1 – د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، مرجع سابق، ص152.

الإداري[1].

ويجب أن يحتوي حكم الإحالة القضائية بالتفسير على مجموعة من الشروط هي:

1 – أن يكون حكم الإحالة القضائية بالتفسير، مؤسسا على نزاع حقيقي، بين أطراف الدعوى.

2 – أن تبقى الدعوى الأصلية قائمة ولم تتعرض للسقوط، عن طريق التقادم، أو التنازل، أو غير ذلك من طرق نهاية الدعوى.

3 – أن يكون حكم الإحالة القضائية لتحريك دعوى التفسير الإدارية هو محل الإحالة القضائية.

4 – يجب أن يتطابق مضمون، وطلب التفسير بواسطة الإحالة القضائية، مع مضمون الحكم بالإحالة القضائية[2].

ب – شرط وجود قرار إداري مبهم: لقد تم التعرض لهذا الشرط في النقطة المتعلقة بشروط دعوى التفسير المرفوعة أمام القضاء الإداري، ولا داعي لتكرارها، إلا أنه من الواجب التذكير بها لأنه مرتبط ارتباطا كليا مع الحكم بالإحالة، وإلا تم رفض الدعوى شكلا.

4 – سلطات القاضي في دعوى التفسير الإدارية: تحدد سلطات القاضي المختص بالنظر في دعوى التفسير الإدارية ضمن حدود البحث عن إعطاء تفسير حقيقي لمعنى القرار الإداري، وإعلانه في حكم قضائي حائز لحجية الشيء المقضى فيه، ضمن قيود لا بد من احترامها وهي:

– عدم البحث عن مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه بالتفسير.

– لا يحق للقاضي أن يقوم بإلغائه.

1 – مجلس الدولة، الغرفة الأولى قرار رقم 012355 مؤرخ في 2003/4/15 مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص178 وما بعدها حيث جاء فيه ما يلي: « ***إن قبول الطعن التفسيري المنصوص عليه في المادة 274 من ق.إ.م الفقرة الثانية هو تابع ليس فقط لضرورة تفسير قرار أو عقد إداري فصلا، أي لإزالة التباس أو غموض، بل أيضا لضرورة وجود نزاع قائم وحالي يستوجب قضية من خلال التفسير الطالب به*** ».

2 - Charles DEBBASH, Contentieux administratif, Dalloz, paris, 1975, p.818.
- J. AUBY et R. DRAGO, Traité de contentieux administratif, op. cit, p.120.

– أن يبلغ القرار القضائي بالتفسير إلى رافع الدعوى في حالة الطعن المباشر، أو على الجهة القضائية، في حالة الإحالة القضائية.

وكان من المفروض أن يبلغ في حالة الإحالة القضائية، إلى الشخص الذي أمرته الهيئة القضائية العادية برفع دعوى التفسير، حتى تعتمد عليه في حالة عودته إلى التقاضي أمام الهيئة القضائية العادية مرة ثانية.

ثانيا – اختصاص مجلس الدولة بدعوى تقدير المشروعية:

تصدر القرارات الإدارية من مختلف الأشخاص الإدارية العامة مشوبة في بعض الحالات بعدم المشروعية، فتحال على هيئات القضاء الإداري، طبقا للقانون حتى يتم فحص مدى مشروعيتها عن طريق تحريك دعوى تقدير المشروعية، ضمن شروط معينة يمكن التعرف عليها كما يلي:

1 – دعوى تقدير المشروعية: للوقوف على ماهية دعوى تقدير المشروعية، لا بدّ من محاولة تعريفها وتبيان خصائصها.

أ – تعريف دعوى تقدير المشروعية: تعرف بأنها دعوى قضائية إدارية، قد ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام جهات القضاء طبقا لأحكام الاختصاص العضوي والموضوعي ضد القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية[1]، ويطلب في عريضة الدعوى من القضاء المختص الكشف والإعلان القضائي الرسمي عن مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بتقدير الشرعية القانونية[2].

ب – خصائص دعوى تقدير المشروعية: تتميز دعوى فحص المشروعية بعدة خصائص هي:

– تعتبر دعوى تقدير المشروعية قضائية إدارية خالصة، دون النظر إلى الجهة التي تقوم بتحريكها، وهي طريقة قضائية لا بد من إتباع إجراءاتها بالتطبيق، لكل من أراد الطعن بفحص المشروعية ضد القرارات الإدارية.

– للدعوى بفحص المشروعية، طريقتان لتحريكها أمام هيئات القضاء الإداري

1 – المادة 9 من القانون العضوي رقم 98–01 المتعلق بمجلس الدولة.

2 – د. عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، دون دار نشر، 2001، ص 20 وما بعدها.

المختصة – مجلس الدولة – إما بالطريقة المباشرة، وهي الطريقة السائدة والمطبقة في كل الدعاوى الإدارية. أو عن طريق الإحالة، والتي تسلكها الدعوى التفسيرية ضد القرارات الإدارية المبهمة.

– يسعى المدعي من خلال دعواه إلى فحص مدى مشروعية القرار الإداري، ويجب أن لا يتعدى الفحص هنا حدوده، بالالتجاء إلى عملية الإبطال، أو التصحيح مثلا، بتغيير أحد أركان القرار الإداري، بل عليه أن يلتزم بإعطاء تشخيص للعيب في أركان القرار الإداري فقط[1].

2 – شروط قبول دعوى تقدير المشروعية: تتميز دعوى تقدير المشروعية بمجموعة من الشروط، يجب تحققها، حتى تقبل أمام مجلس الدولة، وهي:

أ – محل الطعن: تنصب دعوى تقدير المشروعية على القرارات الواردة في الفقرة الأولى من المادة التاسعة (09)، من القانون العضوي لمجلس الدولة رقم 98-01، حول العيب الذي قد يصيب القرار الإداري، ويخضعه، لرقابة مجلس الدولة، لأنه أصبح محل شك في مشروعيته بأنها منعدمة [2].

وللاطلاع على القرار الإداري الخاضع لفحص المشروعية، لا بد من التعرض بالدراسة إلى هذا الجانب غير المسبوق معرفته في بحثنا، وهو معنى المشروعية، للوقوف على الحالات التي يمكن أن تخضع للفحص ويتم التحقق من مدى مشروعيتها.

فما معنى الخضوع لمبدأ المشروعية حتى يعتبر عمل الإدارة مقبولا؟

وللإجابة عن السؤال، أستعرض بعض الآراء الفكرية التي خاضت في الموضوع وهي:

الرأي الأول:

يقول بوجوب كون القرار الإداري صادرا في ظل تطبيق قاعدة قانونية[3]. يذهب

---

1 - R.ODENT, Contentieux administratif, Paris, cours, I.E.P, 1964-1965, p.520.

2 – تنص المادة 819 من ق.إ.م.إ في هذا الخصوص بما يلي: « ***يجب أن ترفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر.***

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة عن تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع ».

3 – راجع: د. رأفت فودة، مصادر المشروعية ومنحنياتها، دراسة مقارنة، دون دار نشر، 1984، ص 30 وما بعدها.

أصحاب هذا الرأي إلى اعتبار القرار الإداري لا يكون مشروعا، إلا إذا كان تطبيقا لقاعدة قانونية موجودة من قبل، وبمعنى آخر، يجب أن يكون القرار الإداري، مجسدا للقاعدة القانونية، أو نتيجة لتنفيذها.

الرأي الثاني:

يرى أن يكون القرار الإداري صادرا استنادا إلى قانون[1] [2]، بنى أصحاب هذا الرأي، رأيهم، على وجوب إسناد القرار الإداري، إلى قاعدة قانونية تجيزه، بأن يأذن القانون للإدارة بإنجاز القرار الإداري، وإذا لم يوجد مثل هذا الإذن، أو الترخيص، من جانب القانون، كان القرار الإداري غير مشروع.

الرأي الثالث:

يجب أن يكون القرار الإداري غير مخالف لأحكام القانون[3]، يرى أصحاب هذا التوجه قيام مشروعية قرارات الإدارة، على أساس عدم مخالفتها لأحكام القانون، وهذا الاتجاه، يوسع بلا شك سلطة الإدارة التقديرية، ويكفي لقيام مشروعية التصرف، أو العمل الإداري، أن لا يكون صادرا لمخالفة القانون. فالمشرع إذا ما حدد لرجل الإدارة سلوكا معينا، بشأن موقف معين، كان عليه أن يلتزم به، وإلا كان تصرفه غير مشروع [4].

ب – الطاعن: وهي شروط واجبة التوافر في أية دعوى قضائية إدارية[5].

جـ – عريضة الدعوى: تنطبق عليها الشروط التي اشترطتها دعوى الإلغاء[6].

د – الميعاد: عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة[7]، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832، وعليه يكون الأجل للطعن

---

1 – د. أنور أحمد أرسلان، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائية، دون دار نشر، 1997، ص19 وما بعدها.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 006405، مؤرخ في 2003/07/01، مرجع سابق، ص 115 وما بعدها.

3 – د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دون دار نشر، 1993، ص 20.

4 – مجلس الدولة، قرار رقم 010270، مؤرخ في 2003/06/17، مرجع سابق، ص 75.

5 – المادة 13 من ق.إ.م.إ.

6 – المادتان 14، 15 من ق.إ.م.إ.

7 – المادة 907 من ق.إ.م.إ.

أمام مجلس الدولة مقدرا بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي[1].

ويمكن أن يخضع تقدير الآجال للظروف الأخرى التي قد تغير من حسابه مثل التظلم[2]، أو حالات الانقطاع في الآجال[3].

3 – تحريك الدعوى: يتم تحريك دعوى تقدير المشروعية بطريقتين هما:

أ – **الطريق المباشر:** وهي الطريقة المعروفة والمتبعة في الدعاوى القضائية الإدارية، إذ يكفي أن يتوفر في الطاعن، الصفة، والمصلحة، من أجل رفع دعوى تقدير المشروعية أمام مجلس الدولة لما يكون قاضيا ابتدائيا ونهائيا.

ب – **الطريق غير المباشر:** يتميز الطريق غير المباشر، في أن تكون دعواه مختلفة عن دعوى الطريق المباشر، لاحتوائها شرطا زائدا منصبا على محل الطعن، يكمن في ضرورة وجود حكم قضائي بالإحالة.

وإذا كانت دعوى فحص مشروعية قرار إداري في الطرق المباشر، يشترط فيها توافر قرار إداري مشكوك في مشروعيته فقط، فدعوى فحص مدى المشروعية عن طريق الإحالة القضائية، تشترط إلى جانب القرار المشكوك في شرعيته، وجود حكم قضائي صادر من الجهة القضائية المدنية التي كانت أصلا هي المختصة بالدعوى العادية الأصلية، التي قام من أجلها الدفع بمدى المشروعية في القرار الإداري[4].

وهنا تظهر الصعوبة الأولى في الطريق غير المباشر، لما تكون الدعوى أمام المحاكم المدنية التي يثار أمامها عدم مشروعية القرار الإداري الذي أدى إلى قيام دعوى المنازعة أمام القضاء المدني[5].

أما الصعوبة الثانية، فتنعكس في الإشكالية التي يتلقاها القاضي الجنائي لما تطرح أمامه قضية تتعلق بمدى مشروعية القرار الإداري، ونحاول فيما يلي دراسة هاذين الإشكالين:

---

1 – المادة 829 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 830 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 832 من ق.إ.م.إ.

4 – د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 152.

5- C.E, 9 novembre 1955, Chauveau, rec, lebon, p.520.

1 – مدى قدرة المحاكم المدنية على الفصل في المشروعية: القاعدة العامة أنه لا يجوز للمحاكم المدنية القيام بعملية تقدير قرار إداري في مدى مشروعيته، لأنها بمثابة دعوى لا تدخل ضمن اختصاصها، وإنما ارتبط حلها مدنيا فقط، بضرورة القيام والبحث في مدى قانونية القرار الإداري من عدمه[1]، وقضت في هذا الصدد الغرفة المدنية بالمجلس الأعلى بغية الحكم وتقدير المشروعية، بعدم الاختصاص، لأن الاختصاص بفحص المشروعية يعود إلى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى[2] [3].

2 – مدى قدرة المحاكم الجنائية على تقدير المشروعية: يسمح في بعض الحالات للمحاكم الجنائية أن تقوم بالفصل في منازعات تتعلق بمشروعية القرارات الإدارية، التي تنتج عن دعاوى حركت أمامها تتعلق بقرارات تنظيمية قانونية.

ولذلك لما تثار مشروعية القرار التنظيمي، فالقاضي الجنائي ولتمتعه بشمولية الاختصاص القضائي، فهو قاضي الدعوى الرئيسية، بالإضافة إلى الوسائل والطلبات العارضة، التي يحتج بها المتقاضون بمناسبة تلك الدعوى [4] [5].

وفي السياق نفسه تنص المادة 459 من قانون العقوبات على ما يلي: « ***يعاقب كل من خالف المراسيم والقرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية، إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة*** ».

4 – سلطة القاضي الإداري في دعوى تقدير المشروعية: تنحصر سلطات القاضي الإداري – مجلس الدولة – في الفصل[6]، من خلال فحصه للقرار الإداري المعروض عليه، للحكم بمشروعيته إذا توفرت فيه الشروط القانونية المتمثلة في أركان القرار الإداري، من سبب، واختصاص، ومحل، وشكل، وإجراءات، وغاية، في صحتها،

1 – راجع: د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، د.م.ج، ط5، 2005، ص 122.

2 – راجع: المجلس الأعلى، غرفة القانون الخاص، قرار مؤرخ في 1970/10/7، المجلة الإدارية رقم 141، 1971، ص 286.

3 – المجلس الأعلى، غرفة القانون الخاص، قرار مؤرخ في 1969/7/2، حولية العدالة، 1969، ص 323. أشار إليه د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 122.

4 – د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 123.

5 - Ch DESFORGES, La compétence juridictionnelle du conseil d’état et des tribunaux administratifs, Thèse de doctorat, L.G.D.J, Paris, 1961, p.161.

6 – المادة 901 من ق.إ.م.إ.

وسلامتها من العيوب التي قد تؤثر فيها حسب الشروط، والآراء التي تم التطرق إليها سابقا عند دراسة معنى المشروعية.

وعليه يحكم القاضي الإداري بمشروعية القرار الإداري، ويصدره في شكل قرار قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه[1].

وإذا لاحظ القاضي عيبا، من العيوب الذي يتعلق بمشروعية القرار الإداري، في أركانه، وكان مخالفا للقواعد القانونية التي يعبر عليها بالمشروعية، يحكم بقرار قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه بعدم مشروعية القرار، ويبلغ إلى ذوي الشأن[2] [3].

المطلب الثاني

اختصاص مجلس الدولة بالدعوى الاستعجالية

نظرا لاتساع مهام، ووظائف الهيئات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، والمباشرة من قبلها قصد تحقيق رفاهية المجتمع، تمارس هذه الهيئات نشاطاتها عن طريق ما تملكه من وسائل قانونية، تجسدها في شكل قرارات إدارية، وأعمال مادية أخرى.

إلا أن هذه الأعمال الإدارية قد تزيغ فيها الإدارة أثناء العمل الإنشائي، أو التطبيقي على الأفراد، أو ممتلكاتهم، فتثور ضدها نزاعات إدارية، يحتاج الفصل فيها إلي إتباع إجراءات، وشروط قانونية، وقضائية، قد تعطل كثيرا في محاولة إقرار الحق الصحيح، بإتباع طريقة التقاضي العادية.

هذا ما أدى بالمشرع إلي التفكير في إتباع طريقة استثنائية، تتبع أمام القضاء الإداري، للمطالبة بإيقاف تنفيذ بعض القرارات الإدارية، أو القضائية، التي تسمح لها الظروف الضرورية بذلك. فما هي هذه الطريقة الاستثنائية أو الاستعجالية؟

---

1 – المواد من 270– إلى 290 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 296 من ق.إ.م.إ.

3 – رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ط2، 1984، ص11 و12.

الفرع الأول

ماهية الاستعجال القضائي

للوقوف على ماهية العمل الاستثنائي الذي يطبق من قبل مجلس الدولة في حل النزاعات المرفوعة في شكل طعون استعجالية ضد القرارات الإدارية أو القضائية، نقسم العملية إلي بندين: نتناول في الأول مفهوم الاستعجال القضائي، ونتناول في الثاني شروط الاستعجال.

أولا – مفهوم الاستعجال القضائي:

لم يعرف المشرع الجزائري المقصود من الاستعجال، بل تمت الإشارة إليه بمصطلحات متناثرة عبر قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1]، الشيء الذي يضطرنا إلى التعرض لمحاولة تعريف الاستعجال بطرق أخرى تعرض لها الفقه والقضاء الإداريان، وبعدها نستعرض ما جاء به القانون الجزائري من اصطلاح حول الاستعجال.

1 – تعريفات في قضاء الاستعجال

نحاول في هذه النقطة استعراض محاولات الفقه والقضاء الإداريين الذين حاولا إيجاد تعاريف للاستعجال القضائي بالطريقة التالية:

أ – التعاريف الفقهية

اختلفت وتعددت التعاريف التي حاولت إبراز عناصر الاستعجال القضائي من خلال تعريف محدد، فمنه من عرفه بأنه: « ***الفصل في المنازعات التي يخشي عليها من فوات الوقت، فصلا مؤقتا لا يمس بأصل الحق، وإنما يقتصر علي الحكم باتخاذ إجراء وقتي ملزم للطرفين قصد المحافظة علي الأوضاع القائمة، أو احترام الحقوق الظاهرة، أو صيانة مصالح الطرفين المتنازعين*** »[2].

وعرّفه الأستاذ راتب بأنه: « ***الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة عليه، والذي يلزم دوره بسرعة لا تكون عادة في التقاضي العادي ولو قصرت المواعيد*** »[3].

---

1 – المواد من 919 إلى 921 من ق.إ.م.إ.

2 – عن المستشار عبد التواب عبد الباسط، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة وقضاء التنفيذ، ط 3، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، سنة 1995 ص 16 وما بعدها.

3 – عن المرجع نفسه، ص 16 وما بعدها.

وعرّفه الأستاذ أبو الوفا بما يلي:

« ***يتحقق كلما توافر أمر خطرا داهما أو يتضمن ضررا لا يكون تلاقيه إذا لجأ الخصوم إلي القضاء العادي*** »[1].

وعرّفته الأستاذة أمينة النمر بما يلي: « ***الضرورة التي لا تتحمل تأخيرا، أو أنه الخطر المباشر الذي لا يكفي في اتقائه رفع الدعوى بالطريق المعتاد حتى تقصر المواعيد*** ».

ب – التعريف القضائي:

حاول القضاء، المساهمة في تعريف الاستعجال القضائي، بالمحاولات التالية:

1 – عرّفته محكمة النقض المصرية بما يلي:

« ***يقوم اختصاص القضاء المستعجل بالدعوي المستعجلة علي توافر الخطر والاستعجال الذي يبرر تدخله لإصدار قرار وقتي يراد به رد عدوان يبدو للوهلة الأولي أنه بغير حق ومنع خطر لا يمكن تداركه أو يخشي استعجاله إذا فات الوقت*** »[2].

2 – حاولت المحكمة الإدارية العليا توضيح الاستعجال بقولها : « ... ***يتعين علي القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ قرار إداري إلا عند قيام ركن الاستعجال، بمعنى أن تترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها، كأن يكون من شأن تنفيذ القرار الإداري حرمان الطالب من فرصة أدائه الامتحان لو كان له الحق فيه، مما يتعذر عليه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك.***

أو لو صدر قرار بهدم منزل اثري، أو منع مريض من السفر إلي الخارج للعلاج، ففي هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائما، وإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفد أغراضه »[3].

مما تقدم من عرض للتعاريف المختلفة، يمكن استخلاص تعريف خاص بالاستعجال يكون اقتراحه بالصيغة التالية:

---

1 – عن الدكتور أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، ط 13، دار الفكر العربي، 1980، ص 331.

2 – المستشار عبد التواب عبد الباسط، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة وقضاء التنفيذ، مرجع سابق، ص 42.

3 – الحكم الصادر بتاريخ 1962/12/15م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص 289.

« ***هو خطر محدق حال بحق شرعي لا يمكن درؤه، إلا بالتدخل السريع والمباشر للجهة القضائية المختصة بإجراء مؤقت وملزم ولا يمس أصل الحق*** ».

جـ – في القانون الجزائري، نلاحظ على المشرع أنه حاول تعريف الاستعجال عن طريق زرع بعض الاصطلاحات التي وزعها على بعض المواد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث يشير في المادة 919 منه إلى الاستعجال الفوري بما يلي: « ***عندما يتعلق بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف أثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك...*** ».

وفي المادة 920 يشير المشرع إلى كون ظروف الاستعجال تكون مرتبطة بالحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة، أو الهيئات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا، وغير مشروع بتلك الحريات.

وفي المادة 921 تحدد حالة الاستعجال القصوى، ويربطها بحالات التعدي، أو الاستيلاء، أو الغلق الإداري.

ومن هذه الإشارات التي جاء بها المشرع عبر مواد قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يمكن استخلاص التعريف التالي للاستعجال الفوري: « ***هو نوع من الانتهاك للحريات الأساسية من قبل الأشخاص الإدارية المعنوية العامة أو الهيئات الأخرى التي تخضع لاختصاص القضاء الإداري أثناء ممارسة سلطاتها لما تكون ماسة مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات مثل التعدي، أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، فيتدخل القاضي بعد إخطاره بالأمر ويتخذ التدابير اللازمة والضرورية ويأمر بوقف التنفيذ المناسب للظرف الاستعجالي*** ».

2 – العناصر المستخلصة من محاولة تعريف قضاء الاستعجال:

تستنتج من قراءة التعريف المقترح لمختلف التعاريف الفقهية والقضائية مجموعة من العناصر، تختلف عما يقابلها من عناصر التعريف المستنتج من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويظهر ذلك فيما يلي:

أ – **عناصر التعريف المقترح:** يتميز التعريف المقترح بمجموعة من العناصر التي حاولت الإلمام بمحتوى ومضمون الاستعجال في العناصر التالية:

1 – **أن يكون هناك خطر محدق بالحق:** فالخطر هو كل تأثير، إيجابي، أو سلبي في الشيء، بما يؤول إلي تغيير الحالة المعتادة، إلى حالة جديدة، قد تؤثر في صاحب الحق بحرمانه، أو تضع له عوائق، حتى لا يستغل حقه.

وكلما كان الخطر حالا لا محالة، تعرض له صاحب الحق بالدفاع بكل الوسائل المتاحة، ومنها حق اللجوء إلى القضاء، للمطالبة بإيقافه، أو إزالته. والخطر المحدق الذي يتطلب الاستعجال، هو ذلك الخطر الذي تكون نتائجه ظاهرة، ومؤثرة في حقوق الأفراد، ولا يمكن إصلاحها، لأنها تخضع للتغيير السريع.

2 – **أن يكون الإجراء مؤقتا:** يقصد بهذا المعنى، أن القضاء لما تحرك أمامه دعوى ضد خطر داهم وسريع التغير، تجعله يتحرك تجاه الواقعة، باتخاذه لأمر قضائي، قصد إيقاف التنفيذ لفترة زمنية قصيرة فقط، حتى يتم البت في أصل الحق.

3 – **أن لا يمس بأصل الحق:** أي أن يكون القرار القضائي الصادر في الدعوى منحصرا في الجانب الاستعجالي فقط، ولا يمس بأصل الحق الذي ينظر فيه أمام القضاء بشكل عادي دون المساس بالأساس القانوني لموضوع الدعوى الأصلي.

4 – **أن يكون القرار (الأمر) القضائي ملزما:** وهو إعطاء القرار صيغة التنفيذ، لاكتسابه حجية الشيء المقتضي فيه، وعليه فلابد للشخص الإداري، أو الطبيعي، القيام بتنفيذه على وجه السرعة.

ب – عناصر التعريف المستخلص من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

تتمثل العناصر التي تكون التعريف المستخلص من القانون سالف الذكر حول ظروف الاستعجال فيما يلي:

1 – **أن يكون هناك انتهاك للحريات الأساسية:** يتفرع هذا العنصر إلى فرعين أحدهما ينصب على معنى الانتهاك، والثاني يخص الحريات الأساسية.

– **معنى الانتهاك:** هو تجاوز الحدود المعنوية، والمادية، التي يتمتع بها الأشخاص في المجتمع، وقد عددها الشارع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالتعدي، أو الاستيلاء،

أو الغلق الإداري[1]، أما في الدستور فتناولتها المادة 34 بالنص التالي: « ***تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الإنسان ويحظر أي عنف مادي أو معنوي أو أي مساس بالكرامة*** ».

ويعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية[2].

ولا يجوز انتهاك حرمة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه، ويحميهما القانون[3]، كما تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن، فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه، ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة[4].

– أما بالنسبة للحريات الأساسية فمضمونة بنصوص الدستور التي تنص عليها كما يلي: « ***الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة*** ».

وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين، واجبهم أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته وعدم انتهاك حرمته[5].

فلا يجوز المساس بحرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي[6]، وحرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون[7]، وحرية الابتكار الفكري والفني والعلمي مضمونة للمواطن[8]، وحرية التعبير وإنشاء الجمعيات، والاجتماع مضمونة للمواطن[9].

2 – أن تقوم الأشخاص الإدارية بعملية الانتهاك: ويقصد بها الأشخاص الذين تناولتهم بالنص المادة التاسعة من القانون العضوي لمجلس الدولة، وهي: الإدارة المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية. والتي يختص برقابة أعمالها مجلس الدولة إذا كانت محاطة بظرف استعجالي، الاصطلاح الذي لم يتعرض له الشارع

1 – المادة 921 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 35 من الدستو.

3 – المادة 39 من دستور 1996.

4 – المادة 40 من دستور 1996.

5 – المادة 32 من الدستور.

6 – المادة 36 من الدستور.

7 – المادة 37 من الدستور.

8 – المادة 38 من الدستور.

9 – المادة 41 من الدستور.

بالتوضيح والتفسير وتركه غامضا. ربما سنوفيه حقه من خلال الدراسة التالية للموضوع في ظل المناقب العلمية الأخرى.

3 – تدخل القاضي بوقف التنفيذ: عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض ويكون موضوع طلب إلغاء كلي، أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار، أو وقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك[1].

أو يقوم باتخاذ كل التدابير الضرورية للحيلولة دون استمرار الانتهاكات الممارسة من قبل الأشخاص المعنوية العامة، أو الهيئات الوطنية[2]، أو يأمر بالتدابير الضرورية بموجب أمر على عريضة في حالة الاستعجال القصوى، كما يمكن أن يتدخل بالأمر بوقف تنفيذ الأعمال المادية مثل، التعدي والاستيلاء والغلق الإداري[3].

ثانيا – شروط الاستعجال:

يختص قاضي الأمور المستعجلة بالفصل[4]، بصفة مؤقتة ومع عدم المساس بأصل الحق في المسائل المستعجلة التي يخشى عليها فوات الوقت[5].

فأساس اختصاصه، أن يكون المطلوب هو، الأمر باتخاذ قرار عاجل، وأن لا يمس هذا القرار بأصل الحق، والذي سأدرسه في (نقطة أولى)، مع شرط عدم التعرض للقرارات المتعلقة بالنظام العام في (نقطة ثانية).

1 – شروط عدم المساس بأصل الحق:

يعني أصل الحق السبب القانوني الذي يحدد حقوق، والتزامات، كل طرف، تجاه الطرف الآخر، ضمن الإطار القانوني، ويستند هذا الشرط على مجموعة من الممنوعات التي يجب عدم المساس بها من قبل القاضي وهي:

1 – يمنع على القاضي تناول موضوع الحق بالدراسة والشرح والتفسير، الذي من شأنه المساس بموضوع النزاع القانوني المثار أمامه، إما بالتعديل أو التحويل في مركز

1 – المادة 919 من ق.إ.م.إ.
2 – المادة 920 من ق.إ.م.إ.
3 – المادة 921 من ق.إ.م.إ.
4 – المادة 917 من ق.إ.م.إ.
5 – المادة 918 من ق.إ.م.إ.

أحد الطرفين[1].

2 – أن لا يتعرض أثناء تسبيب قراره، إلى الفصل في موضوع النزاع، ويترك جوهر النزاع سليما يفصل فيه قاضي الموضوع.

ولعل الصعوبات التي تعترض القاضي الإداري، تكمن في مدى تحديد شرط عدم المساس بأصل الحق، تؤدي بنا إلى البحث عن إمكانية لتحديدها في العمل التشريعي في ضل البند (أ)، وفي البند (ب) التطبيقات القضائية في ذلك.

أ – العمل التشريعي وفكرة أصل الحق:

تعرض المشرع الفرنسي إلى فكرة أصل الحق، من خلال المرسوم رقم 84-819 المؤرخ في 1984/8/29م، ونصت المادة 27 الفقرة الأخيرة على ما يلي: « ***يستطيع رئيس قسم المنازعات بمجلس الدولة، في حالات الاستعجال أن يأمر بكافة الإجراءات من أجل حل النزاع، وقراره يجب أن لا يفصل في الموضوع...*** »[2].

ويقابلها نص المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها على ما يلي: « ***يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة، ولا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال*** ».

لا يعبر الناتج من مضمون المادتين حقيقة عن تعريف فكرة الحق تعريفا دقيقا، بل تمت الإشارة إلى مواضيع أخرى ترتبط بكلمة أصل الحق، فالأمر بالصفة المستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات، لا يفهم منها في النص الفرنسي أنها تقصد أصل الحق، إلا أن الشارع الجزائري لمح إلى ذلك عن طريق التعرض إليه في الفقرة الثانية من المادة 918 سالفة الذكر. ورغم ذلك يبقى التعبير عاما، وكان من الأجدر على المشرع الجزائري أو الفرنسي أن يبحثا في ماهية أساس أصل الحق، حتى يتم جمع ما أمكن من مكوناته الضرورية، والتي لا بد من إيجاد عناصر، وشروط، لتحديدها حتى تصبح في متناول المخاطبين بها من فئات العوام، والفئات الخصوصية في الميدان.

ومن الأمثلة التي يمكن سياقها للتدليل على أصل الحق، والتي لا يجوز لقاضي الاستعجال الإداري الفصل فيها هي:

---

1 – أ. حسين طاهري، قضاء الاستعجال فقها وقضاءا، دار الخلدونية، 2005، ص 9.

2 – بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، 1993، ص 54.

1 – الفصل في محاولة تعديل بند من بنود صفقة عمومية على أساس تفسير ما هو غامض فيها، فهذا اعتداء على أصل الحق الذي هو من اختصاص قاضي الموضوع.

2 – يأمر القاضي الاستعجالي في بعض الحالات بالطرد من المسكن الوظيفي وبأمر استعجالي على أساس توفر عنصر الاستعجال، لكون المرفق العام في حاجة ماسة إلى المسكن لإسكان موظفيه[1].

لكن بالمقابل يمكن للمدعي عليه، أن يقدم دفعا جديا يصرح بمقتضاه، أنه يقيم في المسكن المتنازع عليه على أساس أنه مسكن وظيفي، وعلاقته بالوظيفة لازالت قائمة، رغم صدور قرار في حقه بالفصل من الوظيفة، والمعروض على القضاء للفصل فيه، وعلى هذا الأساس المنطقي، لا يمكن أن يتعرض للطرد بأمر استعجالي[2].

ب – التطبيقات القضائية

هناك حالات عديدة حكم فيها مجلس الدولة بوقف التنفيذ دون المساس بأصل الحق، وأصدر قراره الاستعجالي المتعلق بالملف رقم 006812 بتاريخ 2000/11/28، وتبين من الملف أنه على إثر رفع دعوى من قبل المدعى عليهم، أمام الغرفة الإدارية بعد إجراء خبرتين بإلزام المدعي بدفع المبلغ المذكور مقابل قيمة نزع ملكية قطعه أرضية، واستأنف المدعي هذا القرار على أساس أن القطعة محل النزاع تم استغلالها بعد الاستقلال لإنجاز سكنات للمواطنين، وهي دون سند ملكية.

بعد سنة 1993 استفاد المدعى عليهم بعقد شهرة على سبيل الحيازة وطلبوا بتعويضهم عن قيمتها، في حين أن الحائزين الفعليين هم الذين قاموا بإنجاز سكنات فوقها.

والدفوع المقدمة من طرف المدعي جديدة، مما يتعين قبولها والطلب معا، علما أن تنفيذ قرار النفاذ يتسبب في أضرار لا يمكن إصلاحها في المستقبل[3].

---

1 - G.MEGOU, Un inconnu, le vrai référé administratif, A.J.D.A 20/10/1980 P.68 et 69.

2 – مجلس الدولة ملف رقم 005913 المؤرخ في 2000/8/7 حيث يتبين من الملف أنه تم فتح للمدعية مسكن وضيفي لضرورة الخدمة الملحة بموجب قرار صادر بتاريخ 1994/4/9 بصفتها نائبة مديرة الدراسات وبعد إحالتها على تقاعد تم طردها بموجب قرار استعجالي محل الطلب.

– مجلس الدولة، قرار رقم 13397، المؤرخ في 2003/1/7، قضية ز.ل ضد ب.ع، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص 135.

3 – مجلس الدولة، قضية رقم 006812 بتاريخ 2000/11/28 صادرة عن مجلس الدولة، القرص المضغوط 11579.

وقضى مجلس الدولة في قضية استعجالية أخرى بالقرار التالي:

قرار رقم 007292 المؤرخ في 2000/12/20 القضية بين الشركة ذات المسؤولية المحدودة "كوديال" ضد والي ولاية وهران ومن معه، تتلخص وقائعها في ما يلي: « ***حيث يتبين من الملف أنه على إثر رفع دعوى استعجاليه من طرف المستأنف ترمي إلى عدم تعرض المصالح الولائية إلى تفريغ حمولة الباخرة راندان التي رست بتاريخ 2000/10/30 بميناء وهران.***

إن الغرفة الإدارية قضت بعدم اختصاصها النوعي على أساس أن المستأنفة لم ترفع دعوى في الموضوع، وأن النزاع جدي... وفي هذه الظروف، فتوقيف تفريغ حمولة الباخرة في 2000/11/21 قد سبب يوميا في تكاليف معتبرة تسدد بالعملة الصعبة، كما أنه من المحتمل جدا أن يؤدي إلى تلف البضاعة المحمولة نظرا للظروف الخاصة بتخزينها داخل الباخرة، مما يجعل عنصر الاستعجال في قضية الحال قائما، ويعد قاضي الاستعجال الإداري مختصا لأخذ التدابير المنصوص عليها في المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، وهذا لوضع حد للأوضاع الراهنة، إلى حين الفصل في الموضوع »[1].

2 – شرط عدم التعرض للقرارات المتعلقة بالنظام العام

فالمشرع لم يتناولها بالنص في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رغم أهميتها، إلا أن قانون الإجراءات المدنية الملغى تناولها في المادة 171 مكرر الفقرة السادسة ونصت: « ***... الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة وذلك باستثناء ما تعلق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام والأمن العام، ودون المساس بأصل الحق، وبدون اعتراض تنفيذ أية قرارات إدارية بخلاف حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري...*** ».

ويفهم مما سبق أن المشرع لم يحاول تعريف النظام العام الذي يقصده بهذه المادة، بل ربطها بأوجه النزاع التي تمسه، أي كل الأعمال التي يمكن أن تكون لها علاقة مع عنصر النظام العام، وهي بدورها تستثنى من الخضوع للقضاء الاستعجالي.

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 007292، مؤرخ في 2002/12/20، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 149 وما بعدها.

وعليه يجوز الخروج بمعنى الفكرة من مضمون الأمن العام إلى فكرة مرتبطة بها من النظام العام السياسي، والنظام العام الأخلاقي، والنظام العام الاقتصادي، والنظام العام الثقافي.

إلا أن هذا الشرط إذا ما طبق على اختصاص مجلس الدولة فهل يتم الأخذ به أم لا.؟

بالتطرق لنص المادة 1/919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص: « ***عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، يكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار، أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار...*** ».

يلاحظ من قراءة النص، أن رئيس مجلس الدولة، لم يشمله الشرط الخاص بعدم التعرض للقرارات الإدارية المتعلقة بالأمن العام، والنظام العام.

ونظرا لتطور مفهوم النظام العام بإحتواءه على مدلولات أخرى، قد تظهر وتتغير مع ظهور وتغير المستجدات المتطورة في المجتمع.

وربما، وحسب رأيي الخاص، لم يتطرق المشرع إلى إظهار ذلك الشرط على اختصاص القضاء الاستعجالي لمجلس الدولة، لأن فكرة النظام العام أصبحت غير ممكنة التحديد لأسباب عديدة.

ولمحاولة التوسع في فهم فكرة النظام العام نتعرض لما يلي:

أ – تعريف فكرة النظام العام.

لم تعرف فكرة النظام العام تعريفا شائعا بين النصوص التشريعية للقانون الإداري، بل بقيت عبارة عن فكرة عامة غير محددة الجوانب.

ونظرا لهذا الفراغ التشريعي، نلتجئ إلى محاولات الفقهاء، والكتاب القانونيين، الذين حاولوا إعطاء تعاريف لفكرة النظام العام.

عرفها الدكتور عوابدي عمار بما يلي: « ***... المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، والآداب العامة بطريقة***

وقائية، وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما يكن مصدرها، التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام هذه... »[1].

ويعرفها البعض « ***بأنها عبارة عن غلاف رسالة فارغة دون شيء مكتوب*** »[2].

وعرفها آخرون « ***بأنها السلام والأمن للمجموعة الوطنية، وأن النظام العام من المهام الأولية للضبطية الإدارية...*** »[3].

فهذه التعاريف السابقة عبارة عن عموميات تدور دائما حول أفكار معينة هي الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، الآداب العامة، وهو ما نحاول التعرض إليه في الفرع القادم.

ب – عناصر فكرة النظام العام

نظرا لعدم تعرض المادة 1/919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لفكرة النظام العام أمام مجلس الدولة، بالسماح لرئيسه أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري دون أي استثناء، سواء تعلق النزاع بالنظام العام أم لم يتعلق، فما مدى علاقة مجلس الدولة بعناصر فكرة النظام العام؟

الظاهر من التعريف أن النظام العام مجموعة من الخصائص التي تنحصر في عمل الضبطية الإدارية التي تعمل لتوفير الأمن العام والسكينة العامة، والصحة العامة، والآداب العامة.

1 – بالنسبة للعناصر المتعلقة بالنظام العام، والذي يقصد به حماية الحقوق العامة للمواطنين من كل اعتداء محتمل الوقوع عليها.

نلاحظ أن مجلس الدولة لم يراع مثل هذه العناصر في أحكامه القضائية، وذلك يظهر في تسبيب القضية التي فصل فيها مجلس الدولة بالاستئناف، إذ سببها كما يلي: « ... ***بتاريخ 2001/8/10 تقدم بطلب للمستأنف عليه الحالي ملتمسا فيه إعفاءه من تسديد مستحقات الإيجار لمدة (3) أشهر ابتداء من ماي إلى جويلية 2001، بسبب انعدام نشاط هذه الأسواق الذي يعود إلى الأحداث التي عرفتها المنطقة، وأنه بموجب مداولة البلدية***

1 – عن كتاب بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مرجع سابق، ص 79.

2 – المرجع نفسه، والصفحة نفسها.

3 – المرجع نفسه والصفحة نفسها.

المؤرخة في 2001/11/26 تقرر إفادته من تخفيض لمدة شهري ماي وجوان 2001 بمبلغ قدر...، وبعد عدم مصادقة السلطة الوصية على هذه المداولة تلقى من جهة أخرى قرارا مؤرخا في 2001/11/18 تضمن فسخ العقد المنصب على تسيير سوق الجملة للخضر والفواكه، قبل أن تقوم البلدية بحجز مبلغ..... من حسابه البنكي مما أدى به إلى رفع الدعوى التي أدت إلى صدور القرار المستأنف فيه... ».

وعلى هذا الأساس اعتمد مجلس الدولة في قراره ما يلي: « ***اعتماد المدعي على أعمال الشغب والمظاهرات اليومية للمطالبة بإعفائه من تسديد مبالغ الإيجار المدين بها، لا يعتبر سببا كافيا يبرر الاستجابة لمطلبه*** »[1].

ب – بمقارنة ما جاء في تسبيب هذه القضية، وعنصر الأمن العام، نلاحظ ما يلي:

1 – الشغب الذي يتسبب فيه المتظاهرون من تعطيل لمصالح الناس، في الوقت، وتفويت الفرص بالانتقال إلى السوق في الساعات المحددة لذلك، ونظرا للخوف من تعرض مركباتهم للتكسير أو السرقة أو الحرق... الخ.

2 – عامل التكرار في عملية الشغب عن طريق المظاهرات، هي عوامل أساسها التأثير في عنصر الأمن العام.

ورغم توافر هذه الشروط، إلا أننا نلاحظ أن مجلس الدولة لم يعتد بها كعناصر يمكن اعتمادها في تأسيس القرار القضائي في الحالة العادية، لكن هل يمكن تطبيقه في الحالة الاستثنائية؟

نعم يمكن اعتماد هذا التوجه الذي سلكه مجلس الدولة باتخاذه القرار دون مراعاة عنصر الأمن العام، والذي قد يكون بمثابة أساس في قرار استعجالي، وعليه، يتم التحرر من قيود المادة 1/919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إلا أن نص المادة 932 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على ضرورة الأخذ بالنظام العام من خلال ما جاء فيها: « ***خلافا لأحكام المادة 843 أعلاه يجوز إخبار الخصوم بالأوجه المثارة، الخاصة بالنظام العام خلال الجلسة*** ».

---

1 – قرار مجلس الدولة، قضية رقم 1019، بتاريخ 2005/11/29، القرص المضغوط، 4244.

الفرع الثاني

إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة

لرفع الدعوى أمام مجلس الدولة للنظر في وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لا بد من إتباع مجموعة من الإجراءات ضمن طرق خاصة، نتناولها بالدراسة أولا بالاستناد إلى الطعون العادية، وثانيا استنادا إلى الطعون غير العادية.

أولا – إجراءات الطعون العادية المتبعة أمام مجلس الدولة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية:

لمجلس الدولة مجموعة من الاختصاصات العادية والتي يمكن إتباعها في وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن هيئات إدارية مركزية حسب مستويات ثلاثة هي: الاختصاص الابتدائي والنهائي، الاختصاص بالاستئناف والاختصاص بالمعارضة.

1 – اختصاص مجلس الدولة الابتدائي والنهائي في وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

بالاستناد لنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98–01 المتعلق بمجلس الدولة التي تنص « ***يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:***

1 – الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2 – الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة »[1].

وتنص المادة 917 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: « ***يفصل في مادة الاستعجال بالتشكلية الجماعية المنوط بها البت في دعوى الموضوع*** »[2].

يستنتج أن مجلس الدولة يكون مختصا في الطعون المرفوعة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المبينة بموجب المادة 9 المذكورة أعلاه بما يلي:

أ – الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة لما يكون فاصلا ابتدائيا ونهائيا

يجب على رافع الدعوى وحتى تكون دعواه مقبولة أن تحتوي الشروط التالية:

1 – أن يودع عريضة لطلب الدعوى مستوفية الشروط العامة لافتتاح الدعوى لدى قلم كتابة الضبط لمجلس الدولة.

---

1 – المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

2 – المادة 917 من ق.إ.م.إ.

هذه البيانات احتوتها المواد من (13 إلى 17) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وتشمل: – اسم المدعي، ولقبه ومهنته وموطنه، واسم المدعى عليه ولقبه وموطنه، وتاريخ تقديم العريضة والإشارة إلى الجهة القضائية، وهي مجلس الدولة في هذه الحالة، ووقائع الدعوى وطلبات المدعي وأسانيدها، وهذه الشروط واجبة وإغفال شرط منها يؤدي إلى بطلان الدعوى في الشكل.

2 – لا يقبل الطلب المستعجل الخاص بوضعية قانونية ما، في غياب الطعن الأصلي[1].

3 – وجود الطعن الأصلي لا يمنع رفع الدعوى الاستعجالية، فالحالات التي تبرر الدعوى الاستعجالية قد تطرأ في أي وقت، والفائدة من دعوى الاستعجال هي تمكين المضرور بوقف تنفيذ القرار في وقت وسرعة مناسبتين.

4 – لقد اتفق القضاء الإداري في اجتهاداته على شروط قبول، وشروط اختصاص مشتركة في كل الدعاوى مهما يكن أمرها، بضرورة إيجاد علاقة بين الدعوى الاستعجالية والدعوى الأصلية.

5 – اشترط لكي تكون الدعوى الاستعجالية مقبولة أن تكون مرتبطة بأصل الاختصاص النوعي، والموضوعي.

6 – لا تقبل الدعوى الاستعجالية التي ترفع بمناسبة دعوى أصلية معيبة بعيب جوهري يؤدي إلى بطلان الدعوى الأصلية[2].

7 – توجه عريضة الدعوى الاستعجالية التي تحتوي على عرض موجز للوقائع، والأوجه المبررة للطابع الاستعجالي للقضية، إلى رئيس مجلس الدولة، والذي عليه الفصل فيها في أقرب الآجال.

8 – يبلغ رئيس مجلس الدولة إلى المدعي عليه العريضة، مع تحديد آجال الرد عليه، آخذا بعين الاعتبار صفة الاستعجال للطلب.

9 – أن تقدم العريضة مكتوبة وموقعا عليها من قبل محام مقبول أمام مجلس الدولة.

---

1 – المادة 926 من ق.إ.م.إ.

2 – راجع المواد من 13 إلى 17 من ق.إ.م.إ.

إلا أن الدولة، الولاية، والبلدية، والمؤسسة العامة ذات الطابع الإداري معفاة من ذلك بالاستناد إلى نص المادة 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص على ما يلي: « ***يجب أن تقدم العرائض والطعون ومذكرات الخصوم، تحت طائلة عدم القبول من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، باستثناء الأشخاص المذكورة في المادة 800 أعلاه*** ».

فهل ينسحب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على نص المادة التاسعة من القانون العضوي لمجلس الدولة الذي يحدد الأشخاص الذين يشملهم اختصاصه أم لا؟

في رأيي يمكن أن ينسحب تعبير المادة 800، على نص المادة 9 من قانون مجلس الدولة، لأن الأشخاص الإدارية على مستوى المحكمة الإدارية لا يمكن معاملتهم معاملة مميزة، دون تطبيقها على أشخاص اختصاص مجلس الدولة.

ب – شروط متعلقة برافع الدعوى:

الشروط الواجب تواجدها في رافع الدعوى هي: الصفة، المصلحة والأهلية.

1 – شرط الصفة: اشترط القانون في رافع أية دعوى إدارية أن تتوفر فيه الصفة، والتي يقصد بها أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المراد حمايته بالإجراء الوقتي المستعجل، وقضى مجلس الدولة المصري حول وجوب توافر شرط الصفة بقوله « ***يتعين على من يريد توجيه طعنه توجيها صحيحا، مراقبة ما يطرأ على خصومه من وفاة أو تغيير في الصفة أو الحالة قبل اختصامه، كي يوجه تقرير طعنه إلى من يصح اختصامه قانونا، يكون تقرير الطعن باطلا ويتعين الحكم ببطلانه إذا وجه الطعن إلى خصم متوفى زالت صفته*** »[1].

2 – شرط المصلحة: يجب أن تكون لرافع الدعوى الاستعجالية مصلحة، إذ لا يعقل رفع دعوى دون مصلحة، فمتى تحققت منفعة قانونية من وراء تحريك الدعوى، ولا يشترط في المنفعة أن تكون مادية أو معنوية ففي كل الحالات يمكن رفع الدعوى التي تكون مصلحتها قائمة وحالة حتى تقبل دعواه.

---

1 – الطعن رقم 2679 لسنة 33 ق – جلسة، 1988/4/26م .

إلا أن المشرع أجاز رفع الدعوى الاستعجالية ولو كانت المصلحة محتملة، فيكون الغرض منها الاحتياط لرفع ضرر محدق[1].

3 – شرط الأهلية: الأهلية شرط ضروري وجوبي لقبول دعوى الاستعجال، فإذا قام شخص ما برفع دعوى استعجاليه أمام مجلس الدولة، ومن خلال البحث والتصفح للملف اتضح أن المدعي لا يتوفر فيه شرط الأهلية فللقاضي السلطة التقديرية بالفصل بعدم قبول الدعوى شكلا.

2 – سلطات قاضي الاستعجال: لقاضي الأمور المستعجلة سلطة الأمر بكل التدابير اللازمة، فيما عدا النزاعات التي تتعلق بالنظام العام، مع مراعاة احترام مبدأ عدم المساس بموضوع النزاع، وعدم التسبب في إعاقة تنفيذ أي قرار إداري.

ما دامت التدابير الاستعجالية التي يأمر بها قاضي الأمور الاستعجالية تهدف إلى حفظ الحقوق من طرفي النزاع حتى يتم الفصل في موضوع النزاع.

فما هي السلطات التي يتمتع بها مجلس الدولة كقاضي ابتدائي ونهائي؟ والإجابة عن السؤال يمكن حصرها في النقاط التالية:

أ – الاستعجال في مادة إثبات الحالة والتحقيق مع وقف التنفيذ:

يمكن لمجلس الدولة أن يمارس أعماله الأخرى كقاضي استعجال بالتدابير المؤقتة التي تتناول مادة إثبات الحالة والتحقيق في نقطة أولى، وأوامر وقف التنفيذ في نقطة ثانية.

1 – الاستعجال في مادة إثبات الحالة والتحقيق أو الخبرة:

يختص مجلس الدولة بهاذين الاختصاصين كما يلي:

أ – فاختصاصه بمادة الإثبات تنص عليها المادة 939 التي جاء فيها ما يلي: « ***يجوز لقاضي الاستعجال، ما لم يطلب منه أكثر من إثبات حالة الوقائع، بموجب أمر على عريضة ولو في غياب قرار إداري مسبق، أن يعين خبيرا ليقوم بدون تأخير، بإثبات حالة الوقائع التي من شأنها أن تؤدي إلى نزاع أمام الجهة القضائية، يتم إشعار المدعي عليه المحتمل من قبل الخبير المعين على الفور*** »[2].

1 – مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 105 وما بعدها.

2 – المادة 939 من ق.إ.م.إ.

وعلى القاضي المختص بالاستعجال أن يقوم بتحديد الحالة، وتوقيع الأمر الذي أصدره، ويجوز الأمر بإثبات الحالة على ذيل العريضة التي قدمها المدعي، ويجوز أن تكون في ورقة منفصلة[1].

والأمر بإثبات الحالة أمر ولائي يصدره القاضي على ذيل العريضة المقدمة إليه، وليست له صيغة الحكم أو القرار القضائي، لأنه عبارة عن حكم صادر قبل الفصل في الموضوع، بل هو حكم بإجراء إثبات حالة، لا يحوز حجية الشيء المقضي فيه، ولا يرتب تخلي القاضي عن النزاع[2]، إلا أن إثبات الحالة محاولة إعطاء نموذج أو صورة حية لحالة مادية يخشى ذهابها، أو حدوث تغيير في أصلها المعلمي بفعل طول الانتظار الذي يستغرق في موضوع النزاع.

ب – **التحقيق أو الخبرة:** يمكن للقاضي بناء على طلب الخصوم، أو من تلقاء نفسه، أن يأمر شفاهة، أو كتابة، بأي إجراء من إجراءات التحقيق، أو أن يعين خبيرا، أو عدة خبراء لإجراء التحقيق، أو الخبرة اللازمة، والمطلوبة قانونا[3].

التحقيق: عبارة عن مجموعة من النشاطات التي تنصب على الإجراءات التالية:

1 – الخبرة: عملية تحديد قيمة الأضرار الحاصلة، أو توضيح قيمة الأشغال في عمل معين، أو أنها تهدف إلى توضيح واقعة مادية تقنية، أو علمية محضة للقاضي[4]، والخبرة تناط بتشخيص الخبير عن طريق أمر استعجالي قضائي يصدره قاضي الأمور الاستعجالية، وهذا يختلف على الأمر على عريضة بتعيين خبير لإثبات حالة، يصدره قاضي الأمور المستعجلة، على ذيل العريضة، الآمر بالخبرة ولا تكون له القوة التنفيذية التي تتمتع بها القرارات القضائية[5].

---

1 – المادة 2/77 من ق.إ.م والإدارية تقابلها المادة 1/171 من ق.إ.م.

2 – المادة 298 من ق.إ.م والإدارية تقابلها المادة 320 من ق.إ.م.

3 – المادتين 75 و126 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 125 من ق.إ.م.إ.

5 – المادتين 47، 55 من ق.إ.م.إ، تقابلها المادة 939 من ق.إ.م والإدارية. وللتفصيل راجع المادة 940 من ق.إ.م.إ التي جاء نصها كما يلي: « ***يجوز لقاضي الاستعجال بناء على عريضة، ولو في غياب قرار إداري مسبق، أن يأمر بكل تدبير ضروري للخبرة أو التحقيق*** ».

2 – المعاينات والانتقال إلى الأماكن: يمكن للقاضي من تلقاء نفسه، أو بطلب من الخصوم، القيام بإجراء معاينات، أو تقييمات، أو تعديلات، أو إعادة تمثيل الوقائع التي يراها ضرورية، مع الانتقال إلى عين المكان إذا اقتضى الأمر ذلك.

يحدد القاضي خلال الجلسة مكان ويوم وساعة الانتقال، ويدعو الخصوم إلى حضور العمليات إذا تقرر إجراء الانتقال إلى الأماكن من طرف تشكيلة جماعية، يمكن تنفيذه من قبل القاضي المقرر.

في حالة غياب الخصوم، أو أحدهم، تتبع الإجراءات المقررة في المادة 85 من هذا القانون[1].

يمكن للقاضي أن يستعين بالمعارف التقنية، وسماع أي شخص إن كانت فيه ضرورة، يحضر محضرا عن معاينة الأماكن، ويوقعه، ويمكن للخصوم الحصول على نسخ منه[2].

3 – سماع الشهود: يجوز الأمر بسماع الشهود حول الوقائع التي تكون بطبيعتها قابلة للإثبات بشهادة الشهود، ويكون التحقيق فيها جائزا، ومفيدا للقضية[3].

ويحدد القاضي في الحكم الأمر بسماع الشهود، الوقائع التي يسمعون حولها، ويوم وساعة الجلسة المحددة لذلك، مع مراعاة الظروف الخاصة بكل قضية[4].

2 – وقف تنفيذ القرارات الإدارية: يحق لقاضي الاستعجال القيام بإصدار أوامر تتعلق بالتدابير المؤقتة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وتأخذ هذه العملية طريقتين، واحدة تتعلق بظروف الاستعجال، وأخرى تتعلق بحالة الاستعجال القصوى[5].

أ – حالة الظروف الاستعجالية: مثل هذه الحالة تناولتها المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بما يلي: « ***عندما يتعلق الأمر بقرار إداري، ولو بالرفض،***

---

1 – المادة 146 من ق.إ.م.إ.

2 – المواد 147، 148، 149 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 150 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 151 من ق.إ.م.إ.

5 – مجلس الدولة، قرار يتعلق بأمر وقف تنفيذ قرار حل مجلس ناحية تلمسان، في القضية القائمة بين د. سلامي الرئيس السابق لمجلس ناحية تلمسان، ود. بقاط بركاني محمد، الرئيس الوطني لمجلس أخلاقيات مهنة الطب، منشور بجريدة الخبر، بتاريخ، 2009/4/4، السنة 19، عدد 5596، ص 6.

ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار، أو وقف أثار معينة منه، متى كانت ظروف الاستعجال، تبرر ذلك، ووقف ما ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.

عندما يقضي بوقف التنفيذ، يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال، ينتهي اثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب ».

ويمكن أن تمتد سلطات قاضي الاستعجال استنادا إلى تطبيق حالة ظرف الاستعجال، إلى الاستعجال في مادة التسبيق المالي، والاستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات والاستعجال في المادة الجبائية.

1 – الاستعجال في مادة التسبيق المالي: مادام هذا الجانب يتعلق بالديون، فالاختصاص يعود إلى المحاكم الإدارية المختصة إقليميا ما عدا الاستئناف، فيعود النظر بالاختصاص إلى مجلس الدولة كقاضي استئناف والذي سنتطرق إليه فيما بعد.

2 – الاستعجال في مادة إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية:

تناولت هذا الجانب من الأعمال المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها التالي: « ***يجوز إخطار المحكمة الإدارية، بعريضة، وذلك في حالة الإخلال بإلتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية.***

يتم هذا الإخطار من قبل كل من له مصلحة في إبرام العقد، والذي قد يتضرر من هذا الإخلال، وكذلك لممثل الدولة على مستوى الولاية إذا لزم ابرم العقد أو سيبرم من طرف جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية محلية. يجوز إخطار المحكمة الإدارية قبل إبرام العقد.

يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر المتسبب في الإخلال بالإفشال لالتزاماته ويحدد الأجل الذي يجب أن يمتثل فيه... ويمكن لها كذلك وبمجرد إخطارها، أن تأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات، ولمدة لا تتجاوز عشرين (20) يوما... »[1].

1 – المادة 946 من ق.إ.م.إ.

وهل يطبق نص هذه المادة على الاختصاص الاستعجالي أمام مجلس الدولة؟

بالعودة إلى محتوى النص، لا نلاحظ عليه إشارة إلى ذلك، إلا أنه يثار إشكال في حالة كون العقد مبرما مع طرف إداري مركزي، فإلى من يعود النظر في بند تأجيل إمضاء العقد، فهل يعود إلى المحكمة الإدارية؟ وإذا قلنا نعم، نكون أمام سوء توجيه للاختصاص على أساس عضوي، أو موضوعي يعود أصله إلى اختصاص مجلس الدولة. أم أننا لا نتصور حدوث مثل ما جاء في نص المادة 946، إلا بالنسبة للعقود المبرمة من الأشخاص الإدارية المحلية؟ إذا سلمنا بهذا الطرح، فنكون قد أهملنا جانبا كبيرا من العقود الإدارية والصفقات العمومية، التي يتم إبرامها من قبل الهيئات الإدارية المركزية، والتي قد يتعرض سبيلها مثل ما يحدث للعقود، والصفقات الإدارية ذات الطابع المركزي في حالة الإخلال بالتزامات الإشهار، والمنافسة.

ب – حالة الاستعجال القصوى: نصت على هذه الحالة المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بما يلي: « ***في حالة الاستعجال القصوى، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، بموجب أمر على عريضة ولو في غياب القرار الإداري المسبق. وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه*** ».

نستخلص من المادة أن حالة الاستعجال القصوى التي لم يعرفها المشرع، هي تلك الحالة التي تحدث لما يكون مساسا خطيرا، بحقوق، وحريات، ومصالح الأشخاص من قبل الأشخاص الإدارية، التي تنتهك هذه الحرمات، تسبب أضرارا خطيرة غير قابلة للجبر، فيتدخل القضاء الإداري ويجعل لها حدا، بالأمر بتوقيف تنفيذها، ويحدث ذلك بإحدى الصور التالية:

1 – التعدي: ويقصد به الفعل الذي تقدم عليه إحدى الأشخاص الإدارية العامة، من تجاوز للحقوق المادية للأشخاص، عن طريق عدم احترام الحدود المرسومة والمكونة لملكية من الأملاك مثلا، إذا ما قامت الإدارة المحلية أثناء قيامها بأشغال تسوية أرض تابعة لملكيتها، وأثناء القيام بالعمل، لا تكترث الإدارة بالحدود الترابية المرسومة بين ملكيتها، والأراضي الأخرى المملوكة للغير، والمحاذية لملكيتها، وتقوم بهدم بعض الأمتار وتضمها إلى ملكيتها الأصلية، دون الخضوع للإجراءات القانونية لنزع الملكية للمنفعة

العمومية. عندها يعتبر هذا العمل من قبيل التعدي الذي يستوجب تدخل القضاء الإداري بوقف التنفيذ استعجاليا، إذا ما طرح الإشكال أمامه من قبل المتعدي عليه.

2 – **الاستيلاء:** نوع من وضع اليد على الشيء غير المملوك للشخص الإداري العام، الذي يحدث في بعض الحالات من قبل بعض الإدارات العمومية، التي تأخذ بعض المرافق وتضمها إليها دون سند قانوني، مدعية، أنها صاحب الملكية الأصلية، أو لما تستولي بعض المصالح الإدارية، على مركبة من المركبات، أو أشياء منقولة دون الاستناد في العملية، إلى إجراءات قانونية تبيح ذلك.

عندها يمكن للشخص المضرور، أن يتقدم إلى القضاء الإداري حسب مستوى الشخص الإداري العام الذي قام بعملية الاستيلاء، ليقوم برفع دعوى إدارية استعجالية للقيام بعملية المطالبة بوقف تنفيذ الاستيلاء على الشيء المستولى عليه.

3 – **الغلق الإداري:** عمل ينصب على غلق محل من المحلات، أو توقيف ممارسة نشاط من الأنشطة، والذي إذا ما استمر مغلوقا لمدة معينة تعرض صاحبه إلى خسارة فادحة، لأن السلعة المعروضة للبيع، إذا ما عطل بيعها لمدة زمنية قصيرة ستتعرض للتلف، أو أن غلق عيادة طبية سيؤدي إلى إلحاق أضرار جسيمة، بالأشخاص المرضى الذين تربطهم مواعيد، لا يحتمل تأجيلها لفترات زمنية أخرى غير المحددة في الميعاد.

الأمر الذي يدفع بالقاضي في حالة عرضها أمامه، إلى اتخاذ القرار بوقف تنفيذ عملية الغلق التي قد تسبب أمراضا مضاعفة، أو وفيات للأشخاص الذين كانت تربطهم مواعيد لإجراء عمليات جراحية، أو غير ذلك من المهالك التي لا تحمد عقباها، وليست قابلة للجبر إذا ما تم تفويت وقت معالجتها عن طريق الغلق الإداري، الذي قد يصدر بقرار إداري عشوائي، لا يأخذ بعين الاعتبار المخاطر التي قد يتسبب فيها حاضرا، ومستقبلا للحل الذي يراد غلقه إداريا.

على العموم يعتبر اختصاص القضاء المستعجل لمجلس الدولة، اختصاصا قضائيا، نظرا لصدور قراراته القضائية بعد طرح النزاع عليه، حسب ما هو متبع قضائيا، وللقرارات القضائية الصادرة من مجلس الدولة مميزات هي:

1 – أنها قرارات قضائية مؤقتة لا تمس بأصل الحق.

2 – تصدر عن طريق المداولة القضائية.

3 – تمتاز بخاصية الالتزام لأطراف الخصومة.

4 – لا يجوز للقاضي أن يتراجع في قراره إلا إذا كانت هناك مستجدات.

5 – يجب أن يحترم القرار القضائي شكليات الأحكام القضائية، فيكون قرار مجلس الدولة مسببا، وينص فيه على المواد القانونية التي طبقها.

كما يجب أن يتضمن ما يلي:

* أسماء، وألقاب، وصفات، ومهن، ومواطن الخصوم، وكذلك أسماء، وعناوين محاميهم.
* المذكرات المقدمة وما احتوته من أسانيد.
* أسماء أعضاء المحكمة التي نطقت بالحكم مع التنويه بالعضو.
* اسم ممثل النيابة العامة.
* تلاوة التقرير، وسماع أقوال النيابة العامة.
* الاستماع لمرافعة محامي الخصوم الموكلين الحاضرين بالجلسة إذا اقتضى الأمر ذلك.
* إثبات النطق بالحكم في جلسة علنية.
* يوقع على أصل الحكم رئيس الغرفة والعضو المقرر وكاتب الجلسة[1].

6 – إن القرارات القضائية مشمولة بالنفاذ المعجل حتى ولو لم يطلبها المدعي لأن صيغة النفاذ يستمدها من قوة القانون.

7 – القرارات القضائية الاستعجالية، تكون قابلة للمعارضة، والاعتراض، على النفاذ المعجل، وفي حالات الضرورة القصوى، يجوز للرئيس قبل قيد الأمر، أن يأمر بالتنفيذ بموجب المسودة الأصلية للأمر[2].

ويرتب الأمر الاستعجالي آثاره، من تاريخ التبليغ الرسمي، أو التبليغ للخصم المحكوم عليه، غير أنه يجوز لقاضي الاستعجال، أن يقرر تنفيذه فور صدوره.

يبلغ أمين ضبط الجلسة بأمر من القاضي، منطوق الأمر ممهورا بالصيغة التنفيذية في الحال إلى الخصوم مقابل وصل استلام، إذا اقتضت ظروف الاستعجال ذلك[3].

---

1 – المادة 276 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 276 من ق.إ.م.إ.تقابلها المادة 953 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 935 من ق.إ.م.إ.

ثانيا – الاستئناف والمعارضة الاستعجاليان أمام مجلس الدولة:

بالإضافة إلى اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة في وقف تنفيذ القرارات الصادرة من الإدارات المركزية، أو الأشخاص الآخرين المشمولين بالمادة (9) التاسعة من قانون مجلس الدولة، يختص بالنظر والفصل في القرارات القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية بالاستئناف، أو المعارضة بالنسبة للقرارات الصادرة غيابيا من المحاكم الإدارية، أو مجلس الدولة.

1 – الاستئناف الاستعجالي أمام مجلس الدولة:

تنص المادة (10) من القانون العضوي لمجلس الدولة رقم 98–01 على ما يلي: « ***يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا ونهائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** ».

في هذه المادة لم يشر المشرع إلى عملية الاستعجال بالنص المباشر في حالة الاستئناف، بل كان التعبير عاما، الأمر الذي ينبئ بأن المجلس مختص بالاستئناف الاستعجالي، وهذا ما تؤكده المواد (من 949 إلى 952) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ تنص المادة 937 على ما يلي: « ***تخضع الأوامر الصادرة طبقا لأحكام المادة 920 أعلاه للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال خمسة عشر (15) يوما التالية للتبليغ الرسمي أو التبليغ. في هذه الحالة يفصل مجلس الدولة في أجل ثمان وأربعين (48) ساعة*** ».

ويستثني نص المادة 936 من القانون نفسه الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد (919 و921، 922) من أي طعن قضائي، وبذلك حصر العملية في التدابير الضرورية. بالاستناد لنص المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نلاحظ أنه يحق لقاضي الاستعجال اتخاذ التدابير الضرورية، للمحافظة على الحريات الأساسية التي تم انتهاكها من قبل الأشخاص المعنوية العامة، أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات[1].

---

1 – مجلس الدولة قرار مؤرخ في 2000/2/28، قرار نشور من قبل الحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2005، ص311 وما بعدها.

نستنتج مما تقدم أن حق الاستئناف لا ينصب إلا على الأوامر التي تصدر لمعالجة وقف تنفيذ الانتهاكات المرتكبة في حق الحريات العامة، وما عدا ذلك فلن يخضع للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، لأن نص المادة 936 استثنت ما جاء من أوامر في نصوص المواد 919، 921، 922، وأبقت على الأوامر التي تتعلق بانتهاكات الحريات العامة، وجعلتها قابلة للطعن بالاستئناف، وبالإضافة إلى الأوامر الصادرة من المحاكم الإدارية برفض دعوى الاستعجال بعدم الاختصاص النوعي الصادرة وفقا للمادة 924، ولهذه الطعون شروط هي[1]:

أ – شرط قبول دعوى الاستئناف في الأمور المستعجلة:

لقبول دعوى الاستئناف في الأوامر الاستعجالية الصادرة من المحاكم الإدارية، لا بد من احترام مجموعة من الشروط التي نظمها القانون كالتالي:

1 – عريضة الاستئناف: تشمل عريضة الاستئناف على الشروط الواجب توافرها في أية عريضة مقدمة أمام مجلس الدولة، بالإضافة إلى القرار القضائي الذي يكون في شكل أمر بوقف التنفيذ، أو برفض الدعوى شكلا لعدم الاختصاص النوعي، أو لعدم توافر الظروف الاستعجالية في الدعوى المحركة أمام المحاكم الإدارية، فيصدر بشأنها قرارات قضائية، تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، كقاضي استئناف استعجالي.

2 – الميعاد في الدعوى الاستعجالية: تقدر مواعيد طعون الاستئناف الاستعجالي أمام مجلس الدولة بالآجال التالية:

أ – تقدر آجال تحريك الدعوى الاستعجالية أمام مجلس الدولة بخصوص الأوامر المتعلقة باتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة، أو الهيئات الأخرى، بخمسة عشر (15) يوما التالية للتبليغ الرسمي أو التبليغ، وكذا إذا رفع دعوى استئناف ضد الأمر بمنح تسبيق مالي فيكون الأجل نفسه (15) يوما، ويفصل مجلس الدولة في آجال ثمان وأربعين (48) ساعة[2].

ب – آجال الحكم في رفض الدعوى بعدم توافر ظروف الاستعجال، أو الرفض لعدم الاختصاص النوعي، يقدر بشهر واحد (01) لما يتم الاستئناف فيهما أمام مجلس الدولة

1 – راجع المواد 936، 919، 922، 924، من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 937 من ق.إ.م.إ.

كقاضي استعجال[1].

وتسري هذه الآجال من يوم التبليغ الرسمي للأوامر أو الحكم إلى المعني، وتسري من تاريخ انقضاء أجل المعارضة إذا صدر غيابيا، ويكون سريان هذه الآجال في مواجهة طالب التبليغ[2].

ب – نتائج الطعن الاستعجالي بالاستئناف: ككل طعن يحرك أمام أي جهة قضائية يرتب نتائج هي:

1 – لا يرتب الطعن بالاستئناف الاستعجالي أمام مجلس الدولة أثارا قانونية بالنسبة لوقف تنفيذ الأوامر الصادرة من المحاكم الإدارية، لأنه عبارة عن إجراء، لا يمس بأصل الحق لأن الجهة القضائية التي حرك أمامها الاستئناف، لم تصدر بعد رأيها في القضية المرفوعة أمامها.

2 – أوامر مجلس الدولة كقاضي استعجال: عندما يتطلب الأمر إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر بالتدابير المطلوبة مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء[3].

إذا نظر مجلس الدولة في الاستئناف في مادة التسبيق المالي، جاز له منح تسبيق مالي إلى الدائن الذي طلب ذلك ما لم ينازع في وجود الدين بصفة جدية.

ويجوز له ولو تلقائيا، أن يخضع دفع هذا التسبيق لتقديم ضمان[4].

كما يجوز له أن يأمر بوقف تنفيذ الأمر القضائي[5] بمنح التسبيق، إذا كان تنفيذه من شأنه أن يؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها، وإذا كانت الأوجه المثارة، تبدو من خلال التحقيق جدية، ومن طبيعتها أن تبرر إلغاءه ورفض الطلب[6].

---

1 – المادة 938 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 950 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 978 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 944 من ق.إ.م.إ.

5 – مجلس الدولة، قرار رقم 025165، مؤرخ في 2005/3/8، قضية حول وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، 2005، ص 169 وما بعدها.

6 – المادة 945 من ق.إ.م.إ.

2 – مدى اختصاص مجلس الدولة بالمعارضة في إيقاف تنفيذ القرارات الصادرة غيابيا

المعارضة طريقة من طرق الطعن العادية، والتي من خلالها يستطيع الشخص الذي صدر في حقه القرار القضائي غيابيا، أن يتقدم إلى الجهة التي أصدرت الأمر في حقه غيابيا، دون تمكينه فرصة الدفاع عن مصالحه طالبا منها أن تعيد النظر، في دعواه على ضوء المعلومات، والحجج، التي لم يسبق تقديمها من قبل صدور الأمر الاستعجالي[1].

مادام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قد فصل صراحة، في معارضة الأمور القضائية الإدارية، والصادرة في ظروف استعجالية بنصه في المادة 936 منه على: « ***الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد 919، 921، 922 أعلاه غير قابلة لأي طعن*** ».

وأكدت المادة 953 ذلك، بأنها استثنت الإشارة إلى الأوامر التنفيذية الصادرة من مجلس الدولة، بنصها: « ***تكون الأحكام والقرارات الصادرة غيابيا عن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة قابلة للمعارضة*** »[2].

لعل المشرع لما جعل الأحكام الاستعجالية، غير قابلة للمعارضة، كان الهدف من ذلك هو عدم الإطالة في الإجراءات القضائية، لأن القرار الذي صدر يكون مؤقتا، ولا يمس بأصل الحق، الذي سيصدر فيه الفصل الأساسي.

إلا أن هذا المسلك المختار من قبل المشرع الجزائري، منتقد لكونه حرم الشخص الذي صدر في حقه القرار الاستعجالي غيابيا، وغلق في وجهه الفرص التي قد تجنبه خسائر كبيرة لو سمح له المشرع القيام بها، في مثل الوسائل الأخرى الممنوحة للدفاع عن الحقوق.

---

1 – عبد العزيز سعد، طرق وإجراءات الطعن في الأحكام والقرارات القضائية، دار هومة، ط2، 2006، ص 15.

2 – المادة 953 من ق.إ.م.إ تقابلها المادة 188 من ق.إ.م التي تنص: « ***تكون الأوامر الصادرة في المواد الاستعجالية معجلة النفاذ بكفالة أو بدونها وهي غير قابلة للمعارضة، ولا للاعتراض على النفاذ المعجل...*** ».

المبحث الثاني

الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة

للمحاكم الإدارية سلطات قضائية تمارسها في ظل دولة القانون على الأشخاص الإدارية العامة، وما يدخل في كنف اختصاص القضاء الإداري من أعمال لأشخاص معنوية أخرى، وتظهر هذه السلطات عندما يلجأ إليها الأفراد المتضررون من أعمال الإدارة، مطالبين الهيئات القضائية عن طريق الطعون القضائية، ممارسة حق الإجبار حسب الحاجة على احترام القواعد القانونية الممنوحة للشخص المعنوي العام.

إلا أن السلطات التقديرية المتروكة للقاضي الإداري على مستوى المحكمة الإدارية، يمكن أن تزيغ، في تقدير المصالح المتنازع عليها بين المتقاضين، وتصدر بذلك قرارات قضائية غير منصفة، ومهددة للحريات، والحقوق العامة للأفراد. وهو أمر غير مقبول في دولة قانون، وقصد إحقاق الحق أكثر، جعل المشرع أعمال هذه الهيئات القضائية، تحت رقابة هيئة قضائية أعلى، هي مجلس الدولة الذي يقوم بعملية تقويمها[1] عن طريق الطعون العادية (المطلب الأول)، وهذه الهيئة المقومة، قد يتسع نشاطها ليشمل أعمال صادرة من هيئات غير قضائية بالتقويم، كما قد تقوم بمراجعة أعمالها القضائية الأخرى عن طريق الطعون القضائية غير العادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

اختصاص مجلس الدولة بالطعون العادية

الأصل في حكم القاضي أنه قاطع للنزاع، وله من القوة ما تلزم طرفي الخصومة التمسك به، ولا يصح التعرض له بالرفض، لأن الظاهر منه صحته، وليس لقاضي آخر، تتبع قضايا قاض كان من قبله، من خلال دعاوى ترفع ضد أعماله التي بنيت على اجتهادات صحيحة، فلا يجوز لقاضي آخر، نقضه، لأن الاجتهاد لا ينقض الاجتهاد[2]، لكن

1 – المادة 2 من القانون العضوي لمجلس الدولة.

2 – د. عبد العال أحمد عطوة، محاضرات في نظام القضاء في الإسلام، جامعة محمد بن سعود الإسلامية، دون سنة، ص 40.

لما كان حكم القاضي عرضة للخطأ والنسيان، وبعض الخصوم قد يلبسون الحقيقة على القاضي، فيحكم بغير الحق بناء على ما ألبسوه عليه من باطل[1]، ولمحاولة تصحيح ذلك منح المشرع الحق في الالتجاء إلى جهة قضائية أعلى للقيام بالطعن بالاستئناف (الفرع الأول).

كما قرر الشارع أحقية جواز عرض المحكوم عليه، القضية من جديد على القاضي الذي قضى فيها مرة ثانية، في حالة صدور الحكم عليه غيابيا في شكل معارضة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاختصاص بدعاوى الاستئناف

يعتبر الطعن بالاستئناف، طريقة من طرق الطعن العادية في المسائل الإدارية، التي تخول أي طرف، من أطراف القرار القضائي الصادر من أية محكمة إدارية، التقدم إلى الجهة الأعلى درجة لها، وهي مجلس الدولة، للطعن بالاستئناف، معبرا فيه عن عدم رضاه بما حكمت به المحكمة الإدارية في أي قرار قضائي صادر فيها، مطالبا فيه مجلس الدولة كقاضي استئناف، إعادة النظر فيه، من خلال دعوى الاستئناف التي نصت عليها المادة 10 من القانون العضوي لمجلس الدولة، رقم 98-01 على: « ***يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** ».

وتؤيدها في ذلك المادة 2/2 من القانون رقم 98-02، المتعلق بالمحاكم الإدارية بالنص على ما يلي: « ***أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** »[2].

وتحيل المادة 40 من القانون العضوي لمجلس الدولة، إجراءات الاختصاص أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية[3]، الأمر الذي يدفع بنا إلى

1 – د. عبد الله بن محمد الشامي، نظام القضاء والمرافعات في الشريعة الإسلامية، دراسة فقهية مقارنة، دار الكتب المصرية، ط1، 2000، ص 211.

2 – المادة 2/2 من القانون رقم 98-02 مؤرخ في 1998/5/30 يتعلق بالمحاكم الإدارية،ج.ر، عدد 37، 1998.

3 – المادة 40 من القانون العضوي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

إخضاع الدراسة إلى مزيج من القواعد الإجرائية العامة، التي تقابلها قواعد منظمة لاختصاصات مجلس الدولة كقاضي استئناف[1]، وبذلك نقسم دراستنا لموضوع الاختصاص بالاستئناف، إلى بندين، نتناول في الأول، المبادئ العامة، وفي الثاني، الشروط الواجب توافرها لقبول دعوى الاستئناف.

أولا – المبادئ العامة للاستئناف:

ينظم الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، مجموعة من القواعد القانونية، أصبحت بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حاملة لنوع من الاختلاف في تحديد نوعية، أو طبيعة القرارات القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية، والتي تقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، ويظهر ذلك في عدم تناسق نصي قانون مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية، مع نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية في القاعدة العامة للاختصاص (نقطة أولى)، أما الاتفاق من قبل قواعد القوانين الثلاثة، فانحصرت في الاستثناء، وهو ما ندرسه في (النقطة الثانية).

1 – القاعدة العامة للاختصاص: تستدعي قاعدة الاختصاص بالاستئناف أمام مجلس الدولة، ضرورة التطرق، لدراسة طبيعة القرارات القضائية الإدارية التي تقبل الطعن بالاستئناف الأصلي (أ)، والقرارات التي تخضع للاستئناف الفرعي (ب).

أ – الاستئناف الأصلي: يتناول هذا الاختصاص حسب نصي المادتين 10 من قانون مجلس الدولة، والمادة 2 من قانون المحاكم الإدارية، الاستئناف الأصلي، الذي ينصب على مراجعة، أو إلغاء القرار القضائي الصادر من المحكمة الإدارية، في صيغة قرار ابتدائي، ما عدا ذلك من القرارات القضائية الأخرى، لا تقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

والملاحظة التي يمكن تسجيلها على هذا التوجه من النصين، أنهما قد ضيقا صلاحيات مجلس الدولة، في الرقابة التقويمية للممارسة المفروضة على المحاكم الإدارية من قبل مجلس الدولة، ربما الشيء الذي أدى بالمشرع في قانون الإجراءات المدنية

---

1 – يمكن أن لا يكون مجلس الدولة مختصا بالاستئناف الذي يرفع ضد قرار صادر من المحكمة الإدارية، إذا ما رأى أن القرار كان صادرا من جهة غير مختصة، للاطلاع راجع مجلس الدولة، قرار رقم 013673 مؤرخ في 2005/2/1، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2007، ص 151 و162.

والإدارية، إلى نهج توجه آخر في محتوى المادة 949 منه الذي نص على ما يلي: « ***يجوز لكل طرف حضر الخصومة أو استدعي بصفة قانونية، ولو لم يقدم أي دفاع أن يرفع استئنافا ضد الحكم أو الأمر الصادر من المحكمة الإدارية...*** ».

وهذا النص خالف محتوى المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية الملغى، الذي كان يواكب، ويتماشى، مع قانون مجلس الدولة، وقانون المحاكم الإدارية وكان ينص على ما يلي: « ***تختص الغرفة الإدارية كذلك بالفصل بالاستئناف المرفوع ضد الأحكام الابتدائية الصادرة من المجالس القضائية في المسائل الإدارية...*** ».

ويعتبر التوجه الذي سلكه المشرع في تحديد القرارات القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية، والقابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، في المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كخطوة لتغيير محتمل حدوثه مستقبلا على مجال الاختصاص، الذي قد يتناوله مجلس الدولة كقاضي استئناف، وهو ما يعني أن اقتصار عملية الاستئناف، لا تكون إلا على القرارات الابتدائية، بل ستتعداه إلى القرارات الصادرة غيابيا، والقابلة للمعارضة.

والقرارات القضائية الجائز الطعن فيها بالاستئناف، لابد أن يكون الحكم المطعون فيه مبنيا على ما يلي:

1 – حالة مخالفة أحكام القانون، أو خطأ في تطبيقه، أو تأويله.

2 – حالة وقوع بطلان في الإجراءات، يؤثر في الحكم، أو القرار القضائي.

وسنتعرض فيما يلي؛ إلى هاتين الحالتين اللتين تؤديان إلى إخضاع القرار القضائي إلى الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، كل حالة على حدة.

1 – حالة وقوع عيب في مخالفة القانون، أو خطأ في تطبيقه، أو تأويله:

لدراسة هذه النقطة نقسمها إلى ثلاث مستويات هي:

– مخالفة القانون: يفصل مجلس الدولة كقاضي مختص بالطعون الاستثنائية وكمراقب لقاضي الموضوع، في مدى بحثه لواقع النزاع، ومحاولة إخضاع النتيجة المستخلصة من قاضي الموضوع مع وقائع النزاع المطروح أمامه.

يكون الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة كقاضي استئناف، ليس بالمفهوم المقرر للطعن بالاستئناف في قانون المرافعات، وإنما هي أقرب إلى رقابة قانون، منها إلى رقابة واقع النزاع، بالإضافة إلى البحث عن النتيجة القانونية، التي قد يستخلصها قاضي الموضوع من وقائع النزاع المطروح أمامه، ويستند هذا الطرح، إلى مقولة، أن رقابة المجلس، تقف عند التكليف القانوني، الذي اصبغه قاضي الموضوع على وقائع النزاع. وهي رقابة قانونية، وأن رقابة الواقع، ما هي إلا بحث فيما إن كانت وقائع النزاع حقيقية، أو وهمية، لا وجود لها.

وقد يتخذ عيب مخالفة القانون، صورتين هما: مدى التكليف القانوني لوقائع النزاع من مسائل النزاع، أو الخطأ في فهم الوقائع الذي يكون مؤثرا في الحكم[1] [2].

وعلى العموم، يقصد بعيب مخالفة القانون كوجه من أوجه الطعن بالاستئناف ضد القرارات القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية، نوع من التطبيق الخاطئ للقاعدة القانونية على وقائع النزاع، بمعنى الخطأ في التكييف القانوني لهذه الوقائع، أي الخطأ في عملية المقارنة، بين واقع النزاع، ومفترض القاعدة القانونية على وجه يؤدي إلى إنزال الأثر القانوني الذي قرره نص القاعدة القانونية على ذلك الواقع، في حين أن مفترض هذه القاعدة لا ينطبق على واقع النزاع.

---

1 – راجع: د. محمود جمعة، الطعون الاستئنائية أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1986، ص 108.

2 – وللإطلاع أكثر راجع:

– مجلس الدولة قرار رقم 009993 مؤرخ في 2004/3/16، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص 150 وما بعدها، حيث جاء في حيثياته: « ... ***حيث إنه... بالنسبة للمستأنف وذلك بصفة مؤقتة كان مخالف للقانون...*** ».
وفي حيثياته الثانية جاء فيها: « ***حيث إن المستأنف عليها لما اعتبرت المستأنف تعامل مؤقت رغم تشغيله لمدة أكثر من 10 سنوات، وقامت بتسريحه دون احترام الإجراءات القانونية لضمان حقوقه قد تعسفت في حقه ما يتعين إلغاء القرار الذي أساء تقدير الوقائع وتطبيق القانون والقضاء من جديد بإلزام المستأنف عليها بإعادة إدماج المستأنف إلى منصب عمله الأصلي أو ماثل وتعويضه عن الأضرار التي لحقته بسبب التسريح التعسفي*** ».

– مجلس الدولة قرار رقم 018977 مؤرخ في 2005/10/4، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص136 وما بعدها، إذ جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ***حيث إن المقرر المطعون فيه بالإلغاء جاء مخالفا لأحكام القانون، وتجاوز سلطة رئيس بلدية عين توتة، وبالتالي إلغاء القرار المستأنف والفصل من جديد بإلغاء المقرر الصادر عن بلدية عين توتة*** ».

وإذا كانت طبيعة الأشياء تفرض هذا الفهم لعيب مخالفة القانون [1] التي تتمثل في ترك وإغفال الحكم المطعون فيه.

فالأصل الاعتماد على الحكم المطعون فيه بمخالفة القانون، كوجه من أوجه الطعن إنما ينصب على منطوقه، ولا يتناول أسبابه، إلا إذا كانت الأسباب مرتبطة بالمنطوق ارتباطا جوهريا، وعليه يمكن لمجلس الدولة كقاضي استئناف، أن يلغي القرار المطعون فيه، لمخالفة منطوقه للقانون[2].

ويعيب الحكم المطعون فيه لما يرد بأسبابه تقديرات قانونية خاطئة[3].

– الخطأ في تطبيق القانون، أو تأويله: يقصد به تطبيق قاعدة قانونية، لا تحتمل التأويل، أو التفسير، على واقعة لا تنطبق عليها في الأصل، أما الخطأ في تأويل القانون، فهو إعطاء النص واجب التطبيق معنى غير معناه الحقيقي[4].

وجاء في قرار مجلس الدولة، رقم 27279، مؤرخ في 2005/10/25 في إحدى أسبابه ما يلي: « ***... إن ما جاء بمضمون القرار محل الطعن ليس تسبيبا بمفهوم القانون لأنه في هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية هذا القرار وعلى هذا الأساس أن الوجه المثار مؤسس لأن القرار محل الطعن فعلا معيب بعيب انعدام الأسباب مما يتعين عليه إبطاله وإحالة المدخل في الخصام من جديد أمام الجهة نفسها ليحاكم من جديد وفقا للقانون*** »[5].

1 – محكمة القضاء الإداري، طعن رقم 86، لسنة 6 قضائية، جلسة 1937/04/22.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 013565، مؤرخ في 2004/01/20، مجلة مجلس الدولة وعدد 8، لسنة 2006، ص182/181، إذ جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ***وإن قضاء الدرجة الأولى ولأنهم فصلوا على ذلك النحو جاء قرارهم منعدم للقاعدة القانونية، وأنه يتعين إلغاء القرار المستأنف وفصله من جديد رفض دعوى المؤسسة المستأنف عليها لتقادم دينها*** ».

– نقض مدني، جلسة رقم 1971/35، سنة 22، ص411، حكم منشور من قبل الدكتور أحمد محمود جمعة، الطعون الاستئنافية، مرجع سابق، ص 110 .

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 02/626، مؤرخ في 2006/02/22، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، لسنة 2006، ص203، وما بعدها، إذ جاء في إحدى حيثياته ما يلي: « ***حيث أن قضاة أول درجة قد جانبوا الصواب في تكييفهم لوقائع القضية عندما صرحوا بعدم اختصاصهم النوعي، إذ كان عليهم أن يقضوا برفض دعوى المدعية المستأنفة لعدم تأسيسها تجاه البلدية مما يعرض قرارهم للإلغاء*** ».

4 – د. أحمد محمود جمعة، الطعون الاستئنائية، مرجع سابق، ص 110.

5 – مجلس الدولة، قرار رقم 27279 مؤرخ في 2005/10/25 مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص 235 و236.

ويقصد بالخطأ في تطبيق القانون، الخطأ في التكييف القانوني لوقائع النزاع، وفي هذا قضى مجلس الدولة، في قراره، رقم 030115، مؤرخ في 2006/3/28، بما يلي: « ... ***على هذا الأساس وتطبيقا لأحكام المادة 35 من القانون 31/90 فطلب المستأنفة مؤسس قانونا، مما يجعل قاضي الدرجة الأولى قد أخطأ فيما قضى به، وعليه يتعين إلغاء القرار المستأنف، والفصل من جديد بحل الجمعية المستأنف عليها ومصادرة أملاكها لفائدة الدولة*** »[1].

وهذا الاتجاه سلكه مجلس الدولة لما قضى في قرار آخر جاء فيه: « ***حيث إن قضاة الدرجة الأولى لما اعتبروا الوقائع ثابتة في حق المستأنف اعتمادا على مقرر لجنة التأديب دون مراعاة أحكام المادة 25 من المرسوم 84-10 المؤرخ في 1984/1/14، ودون التأكد من صحة استدعاء المستأنف بصفة قانونية أمام لجنة التأديب يكونون قد أخطأوا في تطبيق القانون، مما يعرض قرارهم للإلغاء*** »[2].

وقضى في حكم آخر، بما يلي: « ***... يستنتج مما سبق أن قضاة المجلس أخطأوا في تطبيق القانون ويتعين إلغاء قرارهم وفصلا من جديد إلزام المستأنف عليه بهدم البناء المشيد بدون رخصة على القطعة الأرضية الكائنة بالمكان المسمى بوفلكي بقرية بني مرعي ببلدية خراطة*** »[3].

وللخطأ في تطبيق القانون صورتان: الأولى، تنطبق لما تقضي المحكمة الإدارية، بشيء لم يطلبه الخصوم، أو بأكثر مما طلبوه من حالات الخطأ في تطبيق القانون في مجال الطعن الإداري. والصورة الثانية، وهي الاستئناف الفرعي الذي سنتطرق إليه لاحقا.

2 – حالة وقوع بطلان في الإجراءات يؤثر في الحكم أو القرار القضائي: من أسباب بطلان القرار القضائي، عدم احتوائه على الأسباب التي بني عليها الحكم الصادر من المحكمة الإدارية، والذي يفترض فيه الصدور حاملا للأدلة الواقعية، مدعما بالحجج القانونية التي استند إليها الخصوم في ثنايا أسباب الحكم الذي من المفروض، أن يصدر حاملا في طياته، تطبيقات النصوص المتعلقة بالنزاع على الوقائع المطروحة أمام المحكمة الإدارية[4].

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 030115 مؤرخ في 2006/3/28 مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص243، 244.

2 – مجلس الدولة، قرار رقم 009898 مؤرخ في 2004/4/20 مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص143، 145.

3 – مجلس الدولة، قرار رقم 020217 مؤرخ في 2005/10/18 مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص123، 124.

4 – د. أحمد محمود جمعة، الطعون الاستئنافية، مرجع سابق، ص 118.

وبهذا الصدد، قرر مجلس الدولة، في قراره رقم 150297، المؤرخ في 1999/2/1 ما يلي: « ***حيث أن الاستئناف يستهدف إلغاء القرار المستأنف فيه والقضاء من جديد برفض دعوى المدعي الرامية إلى إلغاء القرار الولائي المتضمن عزله من المستثمرة الفلاحية.***

واستند الاستئناف إلى أنه بعد تحريات عميقة ودقيقة من طرف مؤسسات الدولة بما فيها السلطات الأمنية والإدارية اتضح أن المستأنف عليه كان له سلوك معاد للثورة أثناء الحرب التحريرية، ولكن القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معلل وغير مدعم بأدلة كافية على ما ينسبه للمستأنف عليه مما يجعله منعدم الأساس بالإضافة إلى أن القانون رقم 90-51 يستوجب اللجوء إلى القضاء لإقصاء أحد أعضاء مستثمرة فلاحية، حيث أن الاستئناف غير مؤسس ويتعين بالتالي تأييد القرار المستأنف »[1].

ويتحقق البطلان في القرار، إذا كان حاملا لعيب شكلي في الإجراءات يؤثر على الحكم.

ب – **الاستئناف الفرعي:** تتناول هذا النوع من الطعون المادة 951 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بنصها على ما يلي: « ***يجوز للمستأنف عليه استئناف الحكم فرعيا حتى في حالة سقوط حقه في رفع الاستئناف الأصلي. لا يقبل الاستئناف الفرعي إذا كان الاستئناف الأصلي غير مقبول.***

يترتب على التنازل عن الاستئناف الأصلي عدم قبول الاستئناف الفرعي إذا وقع بعد التنازل ».

نستخلص من قراءة نص المادة، أن الاستئناف الفرعي، اشترط لتحققه ضرورة ارتباطه بثلاثة شروط هي:

1 – الشرط الأول: ويتعلق بحق المستأنف عليه برفع الاستئناف الفرعي.

2 – الشرط الثاني: وهو توقف قبول الاستئناف الفرعي بقبول الاستئناف الأصلي.

3 – الشرط الثالث: ربط عملية التنازل عن الاستئناف الأصلي بعدم قبول الاستئناف الفرعي.

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 150297 مؤرخ في 1999/2/1 مجلة مجلس الدولة، عدد 7، 2005، ص 95.

قبل التطرق لمناقشة الشروط سالفة الذكر، لا باس أن نعرج على محاولة تعريف أو الوقوف على معنى الاستئناف الفرعي، لأن الأصل أن للمدعي أن يقدم من الطلبات العارضة ما يتضمن تصحيح الطلب الأصلي، أو تعديل موضوعه، بموجب ظروف طرأت بعد رفع الدعوى، أو ما يكون مكملا للطلب الأصلي، أو مترتبا عليه أو متصلا به، بصلة لا تقبل التجزئة، أو ما يتضمن إضافة أو تفسيرا في سبب الدعوى، أو ما تأذن المحكمة بتقديمه مما يكون مرتبطا بالطلب الأصلي[1]. أما ما يتعلق بالشروط التي أوجب تحققها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية حتى يقام الاستئناف الفرعي، فسنحاول مناقشتها كالتالي:

1 – حق المستأنف عليه في القيام باستئناف الحكم فرعيا: سمحت هذه المادة للشخص الذي استأنفت ضده في قرار قضائي ما، إذا ما ظهر له أن هناك دعاوى فرعية مرتبطة بالاستئناف الأصلي، أن يقوم برفع دعوى فرعية بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

2 – أما الشرط الثاني: فهو عدم قبول الاستئناف الفرعي إذا بطل الاستئناف الأصلي، ومعنى ذلك أن الاستئناف الفرعي مرتبط كل الارتباط في الوجود بضرورة قبول الاستئناف الأصلي، الذي ينصب على موضوع الدعوى الإدارية، وإذا كانت الدعوى الأصلية غير مقبولة أمام مجلس الدولة، فبالضرورة أن تكون اللواحق لها، الدعاوى الفرعية هي الأخرى مبنية على العدم، الشيء الذي يؤدي بالقاضي الإداري إلى عدم قبولها، استنادا إلى تطبيق نص المادة 2/951، والدليل ربما الذي استند إليه المشرع لدى صياغته لهذا النص، أنه من المنطق أن الفرع يأتي بعد الأصل، وعليه لا يمكن تصور وجود فرع دون أصل.

3 – أما الشرط الثالث، فينصب على عملية الربط بين الفرع، والأصل المتنازل عليه، إذ تنص المادة 3/951 على أن يترتب على التنازل عن الاستئناف الأصلي، عدم قبول الاستئناف الفرعي، إذا وقع بعد التنازل، ومثل هذا التوجه من قبل المشرع يجانبه الصواب، لأن الأصل المفترض كما سبق وأن تناولناه، هو ارتباط الاستئناف الأصلي، بالاستئناف الفرعي، وإذا تم التنازل عن الحق الأصلي، وهو تحريك دعوى الاستئناف الأصلي أمام مجلس الدولة لمخاصمة قرار قضائي صادر من محكمة إدارية، وبعد عملية

1 – حكم المحكمة الإدارية العليا قضية 274 لسنة 24 ق، جلسة 1982/1/15.

التنازل يرتأى للمتنازل، أن يقوم بتحريك طعن استئنافي فرعي لذلك الحق المتمثل في الاستئناف الأصلي، وهنا، يعتبر الطعن الفرعي، بمثابة دعوى يتيمة، لا أصل لها في الارتباط، الشيء الذي أدى بالمشرع، إلى استبعادها، وعمله كان منطقيا وصائبا.

2 – الاستثناء: تناولت بالنص على هذا الإجراء، المواد القانونية الثلاث الآتية:

أ – المادة (10) من القانون العضوي لمجلس الدولة، جاء نصها معبرا على ذلك، بما يلي: « ***يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية، في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** »[1].

ب – المادة الثانية (02) من قانون المحاكم الإدارية، تناولت في الفقرة الثانية، بالنص على ما يلي: « ***أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** »[2].

جـ – المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جاءت متناولة لهذا الاستثناء، بالنص عليه كما يلي: « ***يجوز لكل طرف حضر الخصومة أو استدعي بصفة قانونية، ولو لم يقدم أي دفاع أن يرفع استئنافا ضد الحكم أو الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية، ما لم ينص هذا القانون على خلاف ذلك*** »[3].

يلاحظ من قراءة نهايات المواد الثلاث، أنها تنتهي بعبارة واحدة مشتركة فيما بين النصوص الثلاثة وهي « ***ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** » والتي أدخلت كاستثناء على الأصل من اعتبار مجلس الدولة مختصا بالطعون الاستئنائية التي تحرك ضد القرارات القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية في شكل ابتدائي، ما عدى في نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي لم يحدد طبيعة الأحكام، أو القرارات إن كانت ابتدائية، أم كل القرارات الصادرة من المحاكم الإدارية بصورة عامة.

وقد تكون عبارة « ***ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** » يقصد بها القرارات القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية، تكون خاضعة للطعن بالنقض، من قبل مجلس الدولة إذا ما نص عليها القانون، واستثناها اختصاص مجلس الدولة الاستئنافي.

1 – المادة 10 من القانون العضوي لمجلس الدولة.

2 – المادة 2/2 من القانون رقم 98–02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

3 – المادة 949 من ق.إ.م.إ.

أما كون الاستثناء الوارد على هذه المواد أنه ارتبط بصدور نصوص قانونية تنظمها، فهو نوع من الانسجام التنظيمي من قبل المشرع لهيئات القضاء الإداري، وعدم تركه السلطة، أو الإدارة التنفيذية من حق في التدخل في تنظيم اختصاصات القضاء الإداري التي تكون رقابته لها من ضمن اختصاصه، الشيء الذي يقلل استقلالية القضاء الإداري لما تتدخل الإدارة العامة في رسم شؤونه القضائية، إلا أن المشرع تفطن لمثل هذه النقائص التي كانت موجودة من قبل، في مثل قانون الإجراءات المدنية، في نص المادة 277 منه التي كانت تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: «***تختص الغرفة الإدارية بالفصل في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام الابتدائية الصادرة من المجالس القضائية في المسائل الإدارية، ما لم تنص القوانين والقرارات على خلاف ذلك*** »[1].

فحسب نص هذه المادة، نلاحظ أن الإدارة كانت تنافس المشرع في رسم اختصاصات مجلس الدولة حاليا بتدخلها من خلال القرارات التي تصدرها حاملة لأوامر القيام بالنشاط أو الامتناع عنه.

ثانيا – شروط قبول الطعن بالاستئناف:

تعتبر شروط الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، هي نفسها المقررة في الدعاوى الإدارية العادية، والتي تتعلق بمحل الطعن بالاستئناف، والطاعن فيه (نقطة أولى)، والإجراءات ومواعيد الطعون بالاستئناف (في نقطة ثانية).

1 – محل الطعن بالاستئناف والطاعن فيه: لم يحدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية الشرطين، تحديدا، واضحا، ومرتبا، بالنسبة للجانب الإداري، الشيء الذي يؤدي بنا إلى العودة إلى تطبيقات الكتاب الأول، المتعلق بالأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية من القانون نفسه، والتي ضمنها سنخصص البند (أ) لدراسة موجزة لمحل الطعن بالاستئناف، وفي البند (ب) إلى الطاعن بالاستئناف.

أ – محل الطعن بالاستئناف: ينصب الطعن بالاستئناف حول الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية، لكن ما هو نوع هذا الحكم؟

بالعودة إلى نص المادة 949، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجدها تحدد

---

1 – المادة 1/277 من ق.إ.م.

مجال اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف يختص بالنظر، والفصل، في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية[1].

إلا أن المادة العاشرة (10) من قانون مجلس الدولة لا تحدد له الاختصاص بالاستئناف إلا في الأحكام الصادرة ابتدائيا، من المحاكم الإدارية[2]، وتؤيدها في ذلك المادة الثانية (02)، من قانون المحاكم الإدارية، بالنص على أن أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة[3].

ومادامت القاعدة القانونية العامة، تنص على أن القاعدة الخاصة تقيد القاعدة العامة، فسنطبق ما جاءت به المادة العاشرة، من القانون العضوي لمجلس الدولة، التي تشترط في القرار القابل للطعن فيه أمام مجلس الدولة، كقاضي استئناف أن يكون ابتدائيا، وأن يكون صادرا من المحكمة الإدارية.

1 – أن يكون القرار القضائي ابتدائيا: يشترط في العمل الذي يقبل به مجلس الدولة كنشاط لممارسة اختصاصه كقاضي استئناف، أن تكون على الوضعية التالية:

– أن يكون العمل في شكل قرار قضائي: لقبول الطعن بالاستئناف، لا بد أن يكون المحل هو قرار، أو حكم قضائي، لا عندما تمارس النشاطات الأخرى غير القضائية، مثل إصدارها للقرارات الإدارية التنظيمية المتعلقة بتسيير، وإدارة مرفق القضاء، وهنا المعيار الموضوعي، لابد من اعتماده كأساس لقيام الاختصاص الاستئنافي لمجلس الدولة، الذي يعتمد عليه في تفضيل القرارات الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية، عن الأعمال الإدارية، التي قد تصدر من المحاكم الإدارية[4]، وهذا تطبيقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

– أن يكون القرار ابتدائيا: يقصد بالقرارات الابتدائية، هي تلك الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، والتي تقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، استنادا

---

1 – المادة 949 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 10 من قانون مجلس الدولة.

3 – المادة 2 من قانون المحاكم الإدارية.

4– راجع: د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 153.

– د. حسن السيد بسيوني، القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر، وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988، ص 277 وما بعدها.

لنصي المادتين 10 من قانون مجلس الدولة، والمادة 2 من قانون المحاكم الإدارية، عكس ما جاء في نص المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي جاء نصها عاما بتعبير الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، وهو تعبير قد يشمل كل القرارات القضائية الصادر عن المحاكم الإدارية، والأحكام القضائية قد تصدر في عدة صور مختلفة هي:

1 – في شكل أحكام حضورية[1].

2 – الأحكام الغيابية: تحدث هذه الأحكام في حالة عدم حضور المدعي عليه، أو موكله، أو محاميه، رغم صحة التكليف بالحضور، يفصل القاضي غيابيا[2].

3 – الأحكام المعتبرة حضوريا: تحصل هذه الأحكام، إذا تخلف المدعى عليه المكلف بالحضور شخصيا، أو وكيله، أو محاميه عن الحضور، يفصل بحكم اعتباري حضوري[3].

4 – الأحكام الفاصلة في الموضوع: الحكم في الموضوع، هو الحكم الفاصل كليا، أو جزئيا، في موضوع النزاع، أو في دفع شكلي، أو دفع بعدم القبول، أو أي طلب عارض.

ويكون هذا الحكم فور النطق به حائزا لحجية الشيء المقضي فيه في النزاع المفصول فيه[4].

5 – الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع نوعان:

- أحكام إجراء التحقيق.
- أحكام التدبير المؤقت.

وهذان النوعان من الأحكام، لا يحوزان حجية الشيء المقضي فيه، ولا يترتب عليها تخلي القاضي على النزاع[5].

6 – الأحكام الاستعجالية وقد تم التطرق إليها من قبل[6].

7 – الأمر على الأداء[7].

1 – المواد من 288 إلى 291 من ق.إ.م.إ فتعرفه المادة 288 بما يلي: « ***يكون الحكم حضوريا، إذا حضر الخصوم شخصيا أو ممثلين بوكلائهم أو حاميهم أثناء الخصومة أو قدموا مذكرات حتى ولو لم يبدوا ملاحظات شفوية*** ».

2 – راجع المادة 291 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 293 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 296 من ق.إ.م.إ.

5 – المادة 298 من ق.إ.م.إ.

6 – المواد من 299 إلى 304.

7 – المواد من 306 إلى 309.

8 – الأوامر على العرائض[1] [2].

– أن يكون القرار صادرا عن محكمة إدارية[3]: الشرط هنا ينصب على ضرورة توافر المعيار العضوي، وهو منبع الإصدار الذي ربطه القانون بالمحكمة الإدارية التي تكون بمثابة مرفق عام يفصل في النزاعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها، حتى يكون قرارها القضائي الصادر ابتدائيا، قابلا للطعن فيه، أمام مجلس الدولة بالاستئناف، وفي الوقت الحاضر، لا يزال العمل بالمحاكم الإدارية معلقا إلى وقت غير محدد، وفي انتظار ذلك يعتمد المعيار العضوي في الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية، سواء كانت هذه الغرف محلية، أوجهوية خماسية، أو ثلاثية.

ب – **الطاعن:** تشترك الطعون بمختلف أصنافها في قاعدة عامة تشمل كل الطعون سواء كانت في درجة أولى، أو ثانية، أو كانت أمام القضاء العادي، أو أمام القضاء الإداري، لأن شروط قبول الدعوى تفرض ذلك من خلال نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تتناول هذه الشروط بالنص، كما يلي: « ***لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون، يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه.***

كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون ».

ما دامت المادة 13 المذكورة آنفا تنطوي تحت عنوان الكتاب الأول من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المتضمن الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية، والذي يشمل في بابه الأول على عنوان الدعوى، وهو المطبق على كل الدعاوى مهما تكن طبيعتها، ومن ثم تطبق هذه القاعدة على ما يشترط في أطراف النزاع في الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، على ضرورة توافر الصفة، والمصلحة، والأهلية، حتى

---

1 – المواد من 310 إلى 312.

2 – للإطلاع أكثر راجع: سايح سنقوقة، الدليل العملي في إجراءات الدعوى المدنية، دار الهدى، عين أمليلة، الجزائر، 1996، ص 72 وما بعدها.

– وبشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 1991، ص 64.

3 – راجع القانون العضوي رقم 98–02، مؤرخ في 1998/5/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، عدد 37، 1998.

– المرسوم التنفيذي رقم 98–357 المؤرخ في 1998/11/14 المحدد لكيفية تطبيق القانون رقم 98–02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، عدد 85، 1998.

يحق لهم قانونا ممارسة الطعن بالاستئناف، وهو ما تم التطرق إليه فيما سبق في مختلف الدعاوى التي تناولناها في البحث، وعليه سيتم التعرض إليها بإيجاز على سبيل التذكير والإشارة، دون التعمق في دراستها وهذه الشروط هي:

1 – الصفة: إذا كان المطلوب توفر شرط الصفة في قيام الخصومة أمام المحكمة الإدارية، فهي مشروطة أمام مجلس الدولة كقاضي استئناف للقرارات المراد الاستئناف فيها، ضمانا لاتحاد أطراف الخصومتين الابتدائية، والاستئنافية، ومحققا لمبدأ التقاضي على درجتين من جهة، ومراعاة لقاعدة نسبية أثر الأحكام من جهة أخرى[1] [2].

واستنادا لنص المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يمكن قبول استئناف غير الداخل في الخصومة، بطريقة غير مباشرة، مثل الأشخاص المدنية الذين استدعوا بصفة قانونية أن يرفعوا استئنافا، ضد الحكم الصادر من المحكمة الإدارية، إلا أن الغير الذي دخل في الخصام الاستئنافي لأول مرة فلا يجوز له ذلك[3].

2 – الأهلية: هي شرط واجب التوافر في رافع الدعوى الاستئنافية، وتخضع للأحكام التي تشترط في الدعاوى الأخرى، مثل دعوى الإلغاء، والتي تم التعرض إليها في مواضعها.

3 – المصلحة: ترتبط المصلحة في الاستئناف بحالة عدم اكتفاء المدعي الذي لم يحصل على إرضاء كاف في أية نقطة من أوجه النزاع مهما يكن، مما يدفعه إلى البحث عن جهة قضائية أخرى، تنفس عليه النقص الذي أصابه، فتكون بذلك أساسا لقبول الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، وهو ما تم التعرض إليه سابقا لدى دراسة الموضوع في الدعاوى السابقة.

2 – الإجراءات ومواعيد الطعن بالاستئناف: ألزم قانون الإجراءات المدنية

---

1 – د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 157.

2 – راجع: د. طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، ط1، 1956، ص 201 وما بعدها.

– د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، د.م.ج، الجزائر، ط4، 2005، ص 414.

– مجلس الدولة، قرار رقم 182149 مؤرخ في 200/2/14 مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص 107.

3 – بشير محمد، الطعن بالاستئناف، مرجع سابق، ص73.

والإدارية، لقبول الاستئناف، ضرورة الالتزام بالإجراءات، والمواعيد المتصلة بالدعوى الاستثنائية التالية:

1 – الإجراءات: مادامت الإجراءات في تحريك الدعاوى مشتركة فيما بينها، فتكون الدعوى بالاستئناف أمام مجلس الدولة لها الخصوصيات الإجرائية التي حددها قانون الإجراءات المدنية والإدارية كالتالي:

أ – عريضة الدعوى: ترفع الدعوى أمام مجلس الدولة كقاضي استئناف، بعريضة مكتوبة، موقعة، ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط، من قبل المدعي أو وكيله، أو محاميه[1]، بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف[2].

إلى جانب ما ذكر، يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلا البيانات التالية:

1 – الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى، هنا مجلس الدولة كقاضي استئناف.

2 – اسم ولقب المدعي وموطنه.

3 – اسم ولقب وموطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن معلوم، فآخر موطن له.

4 – الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي، وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.

5 – عرض موجز للوقائع، والطلبات، والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.

6 – الإشارة عند الاقتضاء، إلى المستندات، والوثائق المؤيدة للدعوى[3].

7 – يجب إشهار عريضة رفع الدعوى لدى المحافظة العقارية، إذا تعلقت بعقار، أو حق عيني عقاري مشهر طبقا للقانون، وتقديمها في أول جلسة ينادى فيها على القضية، تحت طائلة عدم قبولها شكلا، ما لم يثبت إيداعها للإشهار[4] [5]، وتمثيل الخصوم بمحام وجوبي، أمام جهات الاستئناف، والنقض، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[6].

---

1 – راجع المادة 1/827 من ق.إ.م والإدارية «***تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة ف المادة 800 أعلاه، من التمثيل الوجوبي بمحام في الادعاء أو الدفاع أو التدخل...*** ».

2 – المادة 14 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 15 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 3/17 من ق.إ.م.إ.

5 – مجلس الدولة، قرار رقم 004851 مؤرخ في 2001/9/24، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2001، ص 135.

6 – المادة 10من ق.إ.م.إ.

8 – أن تدمغ عريضة الاستئناف إذا كانت متعلقة بنزاع ضريبي.

ب – تقديم نسخة من الحكم أو القرار المطعون فيه

جـ – تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي: لا تقيد العريضة إلا بعد دفع الرسوم المحددة قانونا، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وفي حالة النزاع على ذلك يفصل رئيس الجهة القضائية في كل نزاع يعرض عليه حول دفع الرسوم، بأمر غير قابل لأي طعن[1].

2 – الميعاد: حدد الأجل، أو المهلة الممنوحة لمن لا يرضى بالحكم الصادر من المحكمة الإدارية، لكي يمارس حقه في الطعن بالاستئناف، أمام مجلس الدولة كقاضي استئناف بالكيفية التالية:

أ – مدة الاستئناف أمام مجلس الدولة: تقدر مدة الاستئناف أمام مجلس الدولة ضد القرارات الصادرة من المحاكم الإدارية، بشهرين (02)، قابلين للتخفيض إلى خمسة عشر (15) يوما بالنسبة للأوامر الاستعجالية، ما لم توجد نصوص خاصة[2].

ب – حساب الميعاد: تحسب الآجال كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل، يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها.

تعتبر أيام عطلة بمفهوم هذا القانون، أيام الأعياد الرسمية، والراحة الأسبوعية، طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

إذا كان اليوم الأخير من الأجل، ليس يوم عمل كليا، أو جزئيا، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل تالٍ[3]. تسري هذه الآجال، من يوم التبليغ الرسمي للأمر، أو الحكم، إلى المعني، وتسري من تاريخ انقضاء أجل المعارضة، إذا صدر غيابيا، تسري هذه الآجال في مواجهة طالب التبليغ[4] [5].

1 – المادة 17/ الفقرة الأولى والثانية من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 950 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 405 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 2/950من ق.إ.م.إ.

5 – مجلس الدولة، قرار رقم 160507 مؤرخ في 1999/4/19، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص 103.

– مجلس الدولة، قرار رقم 015869 مؤرخ في 2005/7/12، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص 141.

جـ – تمديد الآجال: يمدد الميعاد، أو آجال الطعن بالاستئناف، مثله مثل الآجال الأخرى، والمشرع فعل خيرا لما سعى إلى توحيد تمديد الآجال على كل مواعيد الدعاوى القضائية مهما تكن الجهة القضائية صاحبة الاختصاص بالطعن، حسب الكتاب الأول من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعليه يكون التمديد في الحالات الثلاث التالية:

1 – الإقامة خارج البلاد: نصت على هذا التمديد، المادة 404 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالتمديد لمدة شهرين (02)، تضاف إلى آجال الاستئناف أمام مجلس الدولة المقدر هو الآخر بشهرين، للأشخاص المقيمين خارج الإقليم الوطني[1].

2 – حالة قطع الآجال: تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية:

1 – الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

2 – طلب المساعدة القضائية.

3 – وفاة المدعي أو تغير الأهلية.

4 – القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

في حالة توفر هذه الشروط، يمكن للآجال المعمول به أن ينقطع، ومتى زالت الحادثة، يبدأ في الحساب لميعاد جديد، وبصورة كاملة[2].

3 – حالة وقف الآجال: يقصد به توقيف العمل بالمدة الزمنية للميعاد لفترة زمنية معينة، وبعد زوال العارض، أو المانع يستأنف عد المدة الزمنية المتبقية، وإذا انقضى آجال رفع الدعوى بالاستئناف، ترفض الدعوى لخروج الآجال القانونية[3].

---

1 – المادة 404 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 832 من ق.إ.م.إ.

3 – راجع مجلس الدولة، قرار رقم 92، مؤرخ في 2000/1/31، أشار إليه د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، إذ جاء فيه ما يلي: « ***حيث اتفق وما دأب عليه الاجتهاد القضائي الإداري على أنه ينتج عن انقضاء المواعيد المقررة للاستئناف أو الطعن بالنقض ضد قرار قضائي أو إداري، استحالة النظر في الطلب القضائي لكون شرط الميعاد من النظام العام باستثناء القرارات المنعدمة.***

ويحث كذلك على أن الاستئناف يرفض إذا كان خارج الميعاد القانوني، حتى ولو كان الطلب القضائي قائما على أساس قانوني صحيح.

وحيث بالنتيجة فإن القرار المبلغ إلى العارض يوم 1997/5/27 تم استئنافه يوم 1997/7/6 يكون خارج الآجال القانونية المنوه عنها في الفقرة الثانية من المادة 277 من ق.إ.م ومن ثم يتعين رفضه ».

الفرع الثاني

المعارضة أمام مجلس الدولة

يعرف الطعن بالمعارضة، بأنه طريقة من طرق الطعن العادية[1]، يستعمل للطعن في الأحكام، أو القرارات القضائية، الصادرة غيابيا عن مجلس الدولة، أو المحاكم الإدارية والمقدرة قانونا بأنها غيابية.

والمعارضة طريقة تخول للخصم بواسطتها أن يتقدم إلى الجهة القضائية[2] التي أصدرت القرار القضائي في غيابه دون منحه إمكانية الدفاع عن حقوقه كطرف في النزاع، وعليه يطلب من المجلس أو المحكمة الإدارية إعادة النظر في القرار الغيابي عن طريق الطعن بالمعارضة، الذي يشمل الأدلة، والحجج، والدفوع، التي لم يقدمها من قبل إصدار القرار الغيابي المطعون فيه بالمعارضة[3]، وقصد دراسة الطعن بالمعارضة أمام مجلس الدولة، ارتأيت توزيع العملية حسب الكيفية التالية:

أولا: شروط قبول الطعن بالمعارضة أمام مجلس الدولة.

ثانيا: آثار الطعن بالمعارضة وأسباب سقوطه.

أولا – شروط قبول الطعن بالمعارضة أمام مجلس الدولة:

حتى ينعقد الاختصاص بالمعارضة لمجلس الدولة الذي نصت عليه المادة 953 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لا بد من توافر مجموعة من الشروط الضرورية لقيام صحة الدعوى القضائية بالطعن بالمعارضة، نوجز مناقشتها في نقطة أولى تتعلق بشروط وجود محل للطعن بالمعارضة، وفي نقطة ثانية ضرورة استكمال ذلك بالشروط المتبقية الأخرى.

1 – شرط محل الطعن بالمعارضة: لكي يقبل الطعن بالمعارضة لابد أن ينصب موضوعه على قرار قضائي صادر من مجلس الدولة، ويكون صدوره غيابيا في حق المعارض فيه.

أ – أن يكون قرارا قضائيا: القرارات التي تكون قابلة للطعن بالمعارضة لا بد أن

---

1 – المادة 953 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 328 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 327 من ق.إ.م.إ.

تكون صادرة في شكل قرارات قضائية، وفي هذه الحالة تكون الجهة المقصودة بالإصدار هي مجلس الدولة، لما يكون قاضي اختصاص درجة أولى وأخيرة، أو في كل الأحكام والقرارات التي قد تصدر من مجلس الدولة، نزولا عند تعبير نص المادة 953 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي شملت بمفهومها العام دون تحديد لنوع من أنواع القرارات القضائية التي قد تصدر من مجلس الدولة، وتكون قابلة للمعارضة عن قرارات أخرى؟[1].

ب – أن يكون صدور القرار غيابيا: حتى تكون القرارات القضائية عرضة للطعن بالمعارضة، يشترط فيها، أن تكون صادرة غيابيا من مجلس الدولة، لعدم حضور الخصم المعني، وهو ما أكدته المادة 292 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بنصها على: « ***إذا لم يحضر المدعى عليه، أو وكيله أو محاميه، رغم صحة التكليف بالحضور يفصل القاضي غيابيا*** ».

ويكون في هذه الصيغة كحكم، أو قرار غيابي، يسمح عندئذ بتكريس شرط الصدور في صيغة غيابية[2]، وهاتان المادتان، تكرسان التوجه الشرطي الذي فرضته المادة 953 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، باعتبار اختصاص مجلس الدولة كقاضي اختصاص بالفصل في الطعون بالمعارضة، لما تكون القرارات المراد معارضتها، صادرة من الهيئة القضائية التي تفصل في المعارضة، وهي مجلس الدولة في هذه الحالة.

2 – الشروط الأخرى للطعن بالمعارضة: تشمل هذه الشروط، كلا من الطاعن وعريضة الدعوى، وميعاد تقديمها، والتي نستعرضها كما يلي:

أ – الطاعن: يشترط في الطاعن بالمعارضة، الشروط التي يجب توافرها في الطاعنين في الدعاوى الأخرى، وذلك نزولا عند نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تشترط ضرورة توافر الصفة، والمصلحة، والإذن، وأن يكون هناك إتحاد في أطراف الخصومة، على النحو المتعلق بالدعاوى الأخرى[3]، ويحرك الطعن بالمعارضة بناء على طلب شخصي ممثلا بمحام معتمد لدى مجلس الدولة، أو بطلب من الوزير، أو الوالي، أو الممثل للمؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية.

1 – المادة 953 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 294 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 13 من ق.إ.م.إ والمادة 330 من ق.إ.م.إ.

ب – عريضة الدعوى بالمعارضة: تحتوي عريضة دعوى المعارضة الشروط نفسها التي أوجبها قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت عنوان الكتاب الأول، الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية، وعليه يطبق على عريضة دعوى المعارضة، ما جاء في عنوان الفصل الثاني في عريضة افتتاح الدعوى التي نظمتها المواد من 14 وحتى المادة 17 منه، مع ضرورة إرفاق القرار الصادر غيابيا من قبل مجلس الدولة، مع عريضة الدعوى حتى لا ترفض شكلا [1].

جـ – الميعاد: ترفع الدعوى بالمعارضة أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد، يبدأ حسابه كميعاد كامل من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، أو القرار الصادر غيابيا، من مجلس الدولة[2]، وتطبق على شرط الميعاد، شروط تقدير المواعيد أمام الدعاوى الأخرى.

ثانيا – آثار الطعن بالمعارضة وأسباب سقوطه:

للطعن بالمعارضة في الأحكام والقرارات القضائية الصادرة من مجلس الدولة، عدة نتائج وآثار إذا تحقق قبولها من الجهة القضائية التي حركت أمامها، كما يمكن أن تتعرض للسقوط إذا لم تتوافر فيها بعض الشروط.

1 – آثار الطعن بالمعارضة: يولد الطعن بالمعارضة بعض الآثار الجديدة وهي:

أ – **مراجعة القرار من جديد:** فمن أهم آثار الطعن بالمعارضة في القرار الغيابي، إعادة عرض النزاع من جديد على الجهة القضائية مصدرة القرار الغيابي المطعون فيه[3].

وإذا ما تم قبول الطعن شكليا، فتدخل الدعوى ضمن تطبيق الإجراءات المعتاد إتباعها أمام الطعون القضائية، كالتحقيق في الدعوى من جديد ومناقشة موضوعها، ووسائل الإثبات والدفوع المقدمة بشأنها، وللخصم الذي صدر في حقه الأمر الغيابي، أن يضيف ما أمكن من وسائل إثبات، وللخصم الآخر الحقوق نفسها، كما لمجلس الدولة أن يقوم بمناقشة الطلبات، والدفوع، وكأن النزاع عرض لأول مرة، ويتم بعد ذلك إصدار حكم حضوري غير قابل للمعارضة ثانية[4].

---

1 – المادة 330 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 954 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 327 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 331 من ق.إ.م.إ.

ب – **وقف تنفيذ الحكم أو القرار الغيابي المطعون فيه:** للطعن بالمعارضة أثر موقف للتنفيذ، ما لم يؤمر بخلاف ذلك[1]، فبعد الفصل في القضية من جديد في الوقائع والقانون، يصبح الحكم، أو القرار الصادر غيابيا كأنه لم يكن، إلا إذا كان مشمولا بالنفاذ المعجل[2] [3].

2 – **سقوط الطعن بالمعارضة:** يتم سقوط هذا الحق في التقاضي في حالتين هما:

أ – **فوات الأجل:** في حالة نسيان، أو تكاسل المعني بالقرار الصادر غيابيا في حقه، وعدم قيامه برفع الطعن بالمعارضة، في خلال الآجال المحددة لرفع هذا الطعن أمام مجلس الدولة، والمقدر بشهر واحد، يسقط حقه في مباشرة الطعن بالمعارضة، ولا تقبل منه الأعذار إلا إذا كانت قانونية، والتي تناولناها من قبل فيما يخص حساب المواعيد، وحالات التمديد، أو القطع، أو الوقف.

ب – **المعارضة على العريضة:** نصت المادة 331 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنّ: « ***يكون الحكم الصادر في المعارضة حضوريا في مواجهة جميع الخصوم وهو غير قابل للمعارضة من جديد*** ».

وإذا طعن الخصم المحكوم عليه غيابيا في حكم بالمعارضة، ثم تخلف عن الحضور إلى الجلسة مرة ثانية، وصدر حكم ثان ضده غيابيا، فحقه في الطعن مرة ثانية بالمعارضة ضد الحكم الغيابي الثاني غير مقبول.

المطلب الثاني

اختصاص مجلس الدولة بالطعون غير العادية

إلى جانب اختصاص مجلس الدولة كقاضي درجة أولى ونهائية، واختصاصه بالطعون العادية، منح اختصاص آخر هو الطعون غير العادية، الذي يشمل الطعن بالنقض، واعتراض الغير الخارج عن الخصومة (فرع أول)، إلى جانب دعوى تصحيح الأخطاء المادية، ودعوى التماس إعادة النظر (فرع ثاني).

---

1 – المادة 955 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 2/327 من ق.إ.م.إ.

3 – للاطلاع أكثر المعارضة في القضاء العادي، راجع: عبد العزيز سيد، طرق وإجراءات الطعن في الأحكام والقرارات القضائية، دار هومة، ط3، 2006، ص 24 وما بعدها.

الفرع الأول

الاختصاص بالطعن بالنقض واعتراض الغير الخارج عن الخصومة

إن كانت طريقتا الطعن بالنقض، واعتراض الغير الخارج عن الخصومة من طرق الطعن غير العادية، فإنهما تختلفان عن طريقتي الطعن بالاستئناف، والمعارضة، كطريقتين عاديتين يتم فيهما إعادة النظر في الدعوى من جديد، في مختلف نواحيه، الشكلية والموضوعية، والقانونية.

إلا أن الطعن بالنقض مرتبط بعدة حالات معينة لا علاقة لها بالموضوع، بل منصبة على الجانب القانوني فقط (أولا)، بينما اعتراض الغير الخارج عن الخصومة المقدم من غير أطراف الخصومة، ما هو إلا طعن على سبيل المجاز (ثانيا).

أولا – مجلس الدولة قاضي نقض: تنص المادة 11 من القانون العضوي، رقم 98-01، على ما يلي: « ***يفصل مجلس الدولة بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة*** ».

يفهم من قراءة نص المادة أن مجلس الدولة أصبح مختصا بالفصل في الطعون على غرار مجلس الدولة الفرنسي[1]، في ظل الازدواجية القضائية، على عكس ما كانت تتمتع به الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، التي كانت لا تختص إلا كقاضي إلغاء[2]، واستئناف فقط[3].

ولكون القانون العضوي لمجلس الدولة، قد أحالنا في الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية[4]، فممارسته هذه لا تخرج عن إطار ما هو مرسوم في القانون المذكور، الذي لا يقبل الدعوى إلا بإتباع

---

1 – راجع حول اعتبار مجلس الدولة قاضي نقض المراجع التالية:

1 - A.DE LAUBADAIRE, op, cit, p.373 et s.
2 - M. LETOURNEUR, J. BOUCHET, M. MERIC, Le conseil d'état Et les tribunaux administratifs, op, cit, p.167 et s.
3 - Ch. BEBASCH, Contentieux administratif, Dalloz, 2eme édition, Paris, 1978, p.167 et s.

2 – المادة 274 من ق.إ.م.

3 – المادة 277 من ق.إ.م.

4 – المادة 40 من القانون العضوي رقم 98-01.

شروط قانونية لقبول الطعن بالنقض (بند أول)، وحتى تحدد مجالات الطعن بالنقض، حاول المشرع، أن يحصر ذلك في أوجه للنقض التي سندرسها في (البند الثاني)، أما (البند الثالث)، فنخصصه لآثار الحكم بالنقض.

1 – شروط قبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة: لممارسة الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، لا بد من توافر شروط خاصة ومرتبطة بمحل الطعن، وأخرى متعلقة بإجراءات تقديم العريضة.

أ – محل الطعن بالنقض: يجوز الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، استنادا لنص المادة 11 من القانون العضوي، رقم 98-01، في جميع القرارات الصادرة من المحاكم الإدارية، وهي المقصود بها الجهات القضائية الإدارية، دون اعتبار مجلس الدولة كجهة قضائية مشمولة باختصاص النقض الذي يمارس ذاتيا[1]. بالإضافة إلى قرارات مجلس المحاسبة.

1 – القرارات القضائية النهائية: حتى يقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، فلا بد أن يكون منصبا على قرار قضائي صادر من إحدى المحاكم الإدارية، لما تكون ممارسة لاختصاصها القضائي، ودون ذلك من الأعمال الأخرى، فلا تصلح لأن تكون

---

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 07304 مؤرخ في 2002/9/23، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص155 وما بعدها إذ جاء فيه ما يلي: « ***في الشكل حيث أن السيدة شباح مسعودة قات بتقديم عريضة تتضمن الطعن بالنقض ضد القرار الصادر بتاريخ 1999/7/12 عن الغرفة الأولى لمجلس الدولة متمسكة بطلب نقض وإبطال هذا القرار، لكن تجدر الإشارة إلى مقتضيات أحكام المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 لمجلس الدولة، كون مجلس الدولة يفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، وهذا معناه أنه يمكن لمجلس الدولة الذي له دور الفصل في استئناف القرارات الابتدائية الصادرة عن الجهات القضائية البت في القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية والغرف الإدارية الجهوية سابقا، وحيث أنه من غير المعقول وغير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل بالطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه، ذلك أن المقرر قانونا أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن.***

وينبغي بالتذكير بمقتضيات المادة 40 من نفس القانون العضوي التي تنص هي الأخرى أن كل قرار صادر من مجلس الدولة يمكن أن يتم الطعن فيه أمامه سواء بطريق التماس إعادة النظر أو بطريق اعتراض الغير الخارج عن الخصومة أو بتصحيح خطأ مادي.

حيث انه مادام لا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطريق الطعن بالنقض في قرار صادر عنه عملا بأحكام القانون العضوي رقم 98-01 وق.إ.م، فيتعين إذا التصريح بعدم قبول عريضة الطعن بالنقض شكلا ».

محل طعن بالنقض، هذا ما يتعلق بتحديد مجال الاختصاص بالنقض[1] على القرارات الصادرة من المحاكم الإدارية دون سواها ما عدا قرارات مجلس المحاسبة، والشرط الثاني الذي لا بد أن يلازم القرار القضائي الإداري، هو أن يكون نهائيا، أي بمعنى أن القرار الذي يصبح قابلا للطعن فيه بالنقض، لا بد أن يستوفي كل الشروط في استنفاد جميع طرق الطعن الأخرى، بالإضافة إلى اعتباره قد بلغ صيغة القرار النهائي، إلا أن الشك يبقى هو سيد الموقف حول مدى اعتبار المحاكم الإدارية كجهات قضائية إدارية؟

وفي هذا المجال تساءل الأستاذ رشيد خلوفي، عن ماهية الجهة القضائية التي قصدها المشرع من وراء التقنين الذي جاء به نص المادة 11 من القانون العضوي، رقم 98-01، وما هي القرارات القضائية النهائية التي تكون صادرة منها، وتخضع للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة؟

وكانت عموم الإجابة باستبعاد القرارات القضائية الابتدائية الصادرة من المحاكم الإدارية، كجهات قضائية إدارية، وكذا أحكامها التي تصبح نهائية بحكم فوات ميعاد الاستئناف. والاستثناء الذي جاء به لامكانية تحريك دعوى الطعن بالنقض لا يتم إلا من خلال تأويل عبارة « ***ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** »، التي يفهم منها امكانية رفع الطعن بالنقض الإداري في حالة قانون (عضوي)، أن الأحكام التي تصدرها المحاكم الإدارية في مجال ما، لا يطعن فيه إلا عن طريق النقض[2].

إلا أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قد حاول الإجابة عن هذا التساؤل بالنص عليه في المادة 1/903 منه بما يلي: « ***يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض***

---

1 – مجلس الدولة قرار رقم 011052 مؤرخ في 2004/1/20 مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص175 جاء فيه ما يلي: « ***حيث إن العارضين قدما طعنا بالنقض ضد قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2001/5/7 والذي أيد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء باتنة بتاريخ 1999/5/10 والذي صرح بقبول إعادة السير في الدعوى بعد الخبرة في الشكل التي أمر بها بموجب القرار السابق عن الفصل في الموضوع المؤرخ في 1998/5/18 وفي الموضوع رفض الدعوى التي رفعها العارضان، حيث أنه وعملا بأحكام المادة 9 من القانون رقم 98-01 المؤرخ في 1998/5/30 والمتعلق باختصاص تنظيم وعمل مجلس الدولة كما تفصل هذه الجهة القضائية ابتدائيا ونهائيا وعملا بنص المادة 10، 11 من نفس القانون. أنه لا يمكن رفع طعن بالنقض أمام مجلس الدولة ضد قرار صادر منه، وأنه ودون فحص الأوجه المثارة من قبل العارضين يتعين التصريح بأن الطعن بالنقض في قرارات يكون قد أصدرها مجلس الدولة غير جائز*** ».

2 – رشيد خلوفي، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 418، 419.

في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية ».

وكانت هذه الجهات القضائية قد حددها الأستاذ رشيد خلوفي، على أنها تنحصر في الجهات القضائية المتخصصة، مثل مجلس المحاسبة، أو مجلس الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، [1] إلا أن المادة 1/903 قد حسمت بالنص استبعاد الجهات القضائية المتخصصة، وأحلت محلها الجهات القضائية الإدارية، ونصت على الاختصاص بأعمال الجهات شبه القضائية المتخصصة، من خلال الفقرة الثانية من نص المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي جاء كما يلي: « ... ***يختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة*** ».

وهو ما سنتعرض له في بند قرارات مجلس المحاسبة.

2 – قرارات مجلس المحاسبة: للبحث في قرارات مجلس المحاسبة التي تخضع لرقابة مجلس الدولة كقاضي نقض، من الأفضل التطرق بشكل موجز، لماهية مجلس المحاسبة حتى نقف على مدى خضوع قراراته للرقابة بالنقض.

أ – تعريف مجلس المحاسبة: يخضع لنصوص مبعثرة منها نص المادة 170 من الدستور التي تنص: « ***يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية*** »[2]. والمادة 3 من الأمر رقم 95–20 المتعلق بمجلس المحاسبة، تشير إلى اختصاص مجلس المحاسبة على أنه يتمتع باختصاص إداري، وقضائي، في ممارسة المهمة الموكلة إليه[3]. يفهم مما تقدم أن مجلس المحاسبة ما هو إلا هيئة إدارية، تقوم بعمل رقابي إداري داخلي، أي ضمن مجال مغلق يخص الإدارة، وأموالها، ولا يمكن اعتباره هيئة قضائية من بين هيئات القضاء الإداري، لأن الإجراءات في اتخاذ القرارات إدارية، والطعون عبارة عن تظلمات، وهذا ما سنتطرق إليه لاحقا.

ب – الإجراءات في اتخاذ القرارات: تنصب مراقبة مجلس المحاسبة، على تقييم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها، ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية

---

1 – رشيد خلوفي، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 420.

2 – المادة 170 من الدستور.

3 – المادة 3 من الأمر رقم 95–20 مؤرخ في 1995/7/17 متعلق بمجلس المحاسبة.

المالية[1]، وللتحري والتدقيق يعين رئيس الغرفة مقررا لهذا الغرض، ويرسله إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، ليعرض في الأخير على تشكيلة المداولة للبت فيه، إما بقرار نهائي في حالة عدم وجود أية مخالفة، أو بقرار مؤقت في حالة ثبوت الخطأ[2].

ويقدم القرار المؤقت للمحاسب المعني به للرد عليه خلال شهر، وبعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية، بعد المداولة، تبت الغرفة كتشكيلة مختصة في الملف، بقرار نهائي، بأغلبية الأصوات، ويتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية، ويمنح مجلس المحاسبة بقراره النهائي الإبراء quitus إلى المحاسب البريء من المخالفات أو الإدانة للمخالف[3] [4].

جـ – الطعون (التظلمات): نقسم هذه الطعون إلى قسمين ويتعلق الأول بمجلس المحاسبة [5]، أما الثاني، فيتعلق بمجلس الدولة.

1 – الطعن أمام مجلس المحاسبة: يشمل هذا الطعن كلا من المراجعة، والاستئناف. أما المراجعة: فهي إعادة النظر استنادا إلى طلب المحاسب الذي يقدم إلى الغرفة التي أصدرت القرار النهائي المدين له بالمخالفة.

2 – الاستئناف: يكون بطلب من السلطة الوصية، أو الناظر العام، يقدم لمجلس المحاسبة للنظر في القرار النهائي الصادر عنه وبتشكيلة كل الغرف ما عدا الغرفة صاحبة القرار.

وتقييما لما سبق، يمكن القول أن أعمال مجلس المحاسبة، ما هي إلا أعمال رقابية إدارية مالية، تصدر من خلال قيام موظفيه، بمعاينة الميزانيات المالية للأشخاص الإدارية العامة، والأشخاص المعنوية الاقتصادية، والمالية، الشيء الذي يجعل قراراته تصدر في شكل قرارات إدارية، بعيدة كل البعد عن القرارات القضائية التي لها مميزات، وشروط خاصة بها تنظمها، وتحميها مختلف القوانين المتعلقة بالقضاء بفرعيه العادي، والإداري، الجانب الذي يفتقر إليه القرار الصادر من مجلس المحاسبة كهيئة إدارية، حتى ولو كانت

---

1 – المادة 88 من الأمر رقم 95–20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

2 – المادة 38 من الأمر رقم 95–20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

3 – المادة 47، من الأمر رقم 95–20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

4 – راجع: د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 174.

5 – المواد من 102 إلى 109 من الأمر رقم 95–20.

تشكيلة موظفيها قضاة، فهذا لا يضفي على المجلس أنه هيئة قضائية بل هو بمثابة إدارة وزارة العدل التي تتكون في معظم قطاعاتها من موظفين إداريين جلهم قضاة، إلا أن مهامهم وقراراتهم إدارية، وليست قضائية، فما بالك بمجلس المحاسبة الذي يصدر قراراته استنادا إلى نشاط ميداني إداري تقييمي، لا كنشاط قضائي ترجيحي، توازني، للفصل بين متخاصمين توافرت فيهما شروط التقاضي.

وإن كانت قرارات مجلس المحاسبة قضائية، فهل هي إدارية أم قضائية عادية؟

يؤدي الجواب عن هذا السؤال، إلى البحث في أساس الطعن أمام مجلس الدولة بالنقض.

2 – **الطعن أمام مجلس الدولة بالنقض:** نصت على هذا الإجراء، المادة 1/110 من الأمر رقم 95–20 المتعلق بمجلس المحاسبة، بما يلي: « ***تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية*** »[1] وقانون الإجراءات المدنية والإدارية نص في مادته 958 على ما يلي: « ***عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع*** ».

يتضح من قراءة نص المادة 958 سالفة الذكر، أن مجلس الدولة في حالة نقضه للقرار، يقوم بالفصل في الموضوع، وكأنه قاضي درجة أولى وأخيرة، فاصلا في قرار إداري صادر من شخص إداري مركزي، لا كهيئة قضائية مقومة لهيئات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية).

ب – **شروط أخرى لقبول الطعن بالنقض:** يشتمل هذا البند على مجموعة من الشروط هي: الطاعن، العريضة، الميعاد.

1 – **شرط الطاعن:** ككل الطعون المحركة أمام مجلس الدولة، فالطعن بالنقض يجب أن يقدم من أحد الخصوم، أو من ذوي الحقوق، مع ضرورة أن تتوافر فيه الشروط التي تنص عليها المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي الصفة، والمصلحة إلا أن الطعون بالنقض الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة فتنظمها المادة 110/ الفقرة الثانية من الأمر رقم 95–20 بما يلي: « ***يتم تقديم الطعن بالنقض بناء على طلب***

---

1 – المادة 110 من الأمر رقم 95–20.

الشخص المعني أو محام معتمد لدى المحكمة العليا، أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام »[1].

2 – العريضة: تشترط في عريضة الطعن بالنقض، الإجراءات المشروطة في العرائض الافتتاحية الأخرى التي تقدم أمام مجلس الدولة، أو الجهات القضائية الإدارية الأخرى، وهذا حسب نص المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمواد الأخرى من القانون التي تنظم افتتاح الدعوى أمام المحكمة الإدارية، وتمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام جهات الاستئناف، والنقض، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[2].

3 – الميعاد: حدد ميعاد الطعن بالنقض من قبل المادة 956 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي نصت على ذلك، بما يلي: « ***يحدد أجل الطعن بالنقض بشهرين (02) يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك*** ».

يخضع شرط الميعاد للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، في تحديد مدته، وحسابه وتمديده[3]، لقانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاءت نصوصه مبينة لقواعد الطعن بالنقض حسب الكيفية التالية:

أ – الحكم الغيابي: يبدأ حساب آجال الحكم، أو القرار الغيابي، بسقوط ميعاد المعارضة، والمقدر بشهر (01) من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، أو القرار الغيابي[4]، ليصبح ثلاثة (03) أشهر من تاريخ إصدار القرار غيابيا.

ب – الإقامة خارج الوطن: في حالة وجود أحد الأشخاص المتخاصمين مقيما في الخارج، تضاف له مدة زمنية للميعاد تقدر بشهرين، ليصبح ميعاد الطعن بالنقض، مقدرا بأربعة (04) أشهر كاملة، وتنص المادة 404 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: « ***تمدد لمدة شهرين (02) آجال المعارضة والاستئناف والتماس إعادة النظر والطعن بالنقض المنصوص عليها في هذا القانون، للأشخاص المقيمين خارج الإقليم الوطني*** »[5].

---

1 – المادة 110 من الأمر رقم 95–20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

2 – المادة 10 من ق.إ.م.إ.

3 – المواد 956، 404، 405، من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 956 من ق.إ.م.إ.

5 – المادة 404 من ق.إ.م.إ.

جـ – حالة قطع الآجال: استنادا لنص المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ينقطع الميعاد في الحالات التالية:

1 – الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

2 – طلب المساعدة القضائية[1].

3 – وفاة المدعي أو تغير الأهلية.

4 – القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

ويبدأ العد من جديد لآجال كاملة هي شهران (02) من تاريخ تبليغ الحكم من قبل الجهة القضائية الإدارية غير المختصة، أو من تاريخ الرد بالقبول أو الرفض للطلب، أما في حالة الوفاة أو تغير الأهلية، فيمكن بدء سريان الميعاد استنادا إلى وسائل قانونية تثبت ذلك وكذا في حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

د – حالة التمديد: يمدد أجل الطعن بالنقض إلى ثلاثة (03) أشهر إذا تم التبليغ الرسمي في موطنه الحقيقي أو المختار[2].

2 – أوجه وآثار الطعن بالنقض: إلى جانب تميز الطعن بالنقض بأوجه وأسباب عديدة لقيامه، فآثار الطعن بالنقض لم يتناولها قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أ – أوجه الطعن بالنقض: لقد تعرضت المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بأوجه النقض المنصوص عليها في المادة 358 من هذا القانون أمام مجلس الدولة [3]، وتطبيقا لذلك، فالمادة 358 منه تنص على أوجه النقض بما يلي: « ***لا يبنى الطّعن بالنّقض إلا على وجه واحد أو أكثر من الأوجه التالية:***

1 – مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات.

2 – إغفال الأشكال الجوهرية للإجراءات.

3 – عدم الاختصاص.

4 – تجاوز السّلطة.

5 – مخالفة القانون الداخلي.

---

1 – المادتين 356، 357 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 2/354 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 959 من ق.إ.م.إ.

6 – مخالفة القانون الأجنبي المتعلّق بقانون الأسرة.

7 – مخالفة الاتفاقيات الدولية.

8 – انعدام الأساس القانوني.

9 – انعدام التسبيب.

10 – قصور التسبيب.

11 – تناقض التسبيب مع المنطوق.

12 – تحريف المضمون الواضح والدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار.

13 – تناقض أحكام أو قرارات صادرة في آخر درجة عندما تكون حجية الشيء المقضي فيه قد أثيرت بدون جدوى، وفي هذه الحالة يوجه الطّعن بالنّقض ضد آخر حكم أو قرار في التاريخ، ولما تأكّد هذا التّناقض يفصل بتأكيد الحكم أو القرار الأول.

14 – تناقض أحكام غير قابلة للطّعن العادي، في هذه الحالة يكون الطّعن بالنّقض مقبولاً حتى ولو كان أحد الأحكام موضوع طعن بالنقض سابقا انتهى بالرّفض، وفي هذه الحالة يرفع الطّعن بالنّقض حتى بعد فوات الأجل المنصوص عليه في المادة 354 المذكورة أعلاه، ويجب توجيه ضد الحكمين، وإذا تأكّد التّناقض تقضي المحكمة العليا – مجلس الدولة – بإلغاء أحد الحكمين أو الحكمين معًا.

15 – وجود مقتضيات متناقضة ضمن منطوق الحكم أو القرار.

16 – الحكم بما لم يطلب أو بأكثر ممّا يطلب.

17 – السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية.

18 – إذا لم يدافع عن ناقصي الأهلية »[1].

ب – آثار الطعن بالنقض: تطبيقا لما جاء في الكتاب الأول من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعنون بالأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية، وعملا بالمادة 40 من القانون العضوي، رقم 98–01، المتعلق بمجلس الدولة، ونظرا لعدم تعرض المشرع في الكتاب الرابع المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية، والباب الرابع طرق الطعن، والفصل الثاني في طرق الطعن غير العادية، القسم الأول الطعن بالنقض

---

1 – المادة 358 من ق.إ.م.إ.

إلى آثار الطعن بالنقض، فسنطبق ما جاء في مواد الفرع الرابع في آثار الطعن بالنقض، من الفصل الأول، في طرق الطعن العادية الباب التاسع، من الكتاب الأول، إذ جاء في المادة 361 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ما يلي: « ***لا يترتب على الطعن بالنقض وقف تنفيذ الحكم أو القرار ما عدا في المواد المتعلقة بحالة الأشخاص أو أهليتهم وفي دعوى التزوير*** »[1].

في حالة عدم قبول تجزئة موضوع الدعوى، ورفع الطعن بالنقض من أحد الخصوم، ينتج آثاره بالنسبة للباقي إذا لم يطعنوا بالنقض، وإذا رفع الطعن ضد أحد الخصوم في موضوع غير قابل للتجزئة، لا يقبل الطعن إلا باستدعاء باقي الخصوم[2].

ويتم نقض القرار، أو الحكم المطعون فيه كليا، أو جزئيا، إذا كان الموضوع قابلا للتجزئة[3]، وإذا نقض الحكم أو القرار المطعون فيه تحيل المحكمة العليا – مجلس الدولة– القضية إما، أمام الجهة القضائية التي أصدرت القرار بتشكيلة جديدة، وإما، أمام جهة قضائية أخرى من النوع والدرجة نفسهما، عندها يعاد الخصوم إلى ما كانوا عليه قبل الحكم أو القرار المنقوض فيما يتعلق بالنقاط التي شملها النقض، كما يترتب على النقض، وبدون حاجة لاستصدار حكم جديد الإلغاء بالنتيجة، لكل حكم صدر بعد الحكم أو القرار المنقوض، جاء تطبيقا أو تنفيذا له أو كان له ارتباط ضروري به[4].

وفي حالة الفصل في نقاط قانونية، لا يترك النزاع ما يتطلب الحكم فيه فالنقض يكون بدون إحالة، ويجوز كذلك النقض بدون إحالة والفصل في النزاع نهائيا، عندما يكون قضاة الموضوع قد عاينوا أو قدروا الوقائع بكيفية تسمح للمحكمة العليا – مجلس الدولة– أن تطبق القاعدة القانونية الملائمة.

كما يمكن أن يمدد النقض بدون إحالة، إلى أحكام سابقة للحكم أو القرار المطعون فيه، إذا ترتب على نقضها إلغاء تلك الأحكام بالتبعية، ويحدد من يتحمل المصاريف القضائية ويكون القرار قابلا للتنفيذ[5].

---

1 – المادة 358 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 362 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 363 من ق.إ.م.إ.

4 – المادة 364 من ق.إ.م.إ.

5 – المادة 365 من ق.إ.م.إ.

ويقتصر أثر النقض على مجال الوجه الذي أسس عليه، ما عدا في حالة عدم قابلية تجزئة موضوع الدعوى، أو التبعية الضرورية[1].

ثانيا – اعتراض الغير الخارج عن الخصومة: طريقة تدخل ضمن الطعن بالطرق غير العادية، وهي لا تشكل طعنا حقيقيا في الحكم أو القرار، لأن الطاعن لا يعتبر طرفا في القرار أو الحكم المطعون فيه، والاعتراض ما هو إلا مجاز.

وعليه يمكن القول أن اعتراض الغير، ما هو إلا اعتراض على ما تضمنه الحكم أو القرار، مما يمكن أن يلحقه من أضرار بمصالحه. وتدخله يكون منصبا على الحكم أو القرار، لا على مرحلة سير الدعوى.

ولكي نتعمق أكثر، نلقي نظرة كاشفة على المادة 960 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص على ما يلي: « ***يهدف اعتراض الغير الخارج عن الخصومة إلى مراجعة أو إلغاء الحكم أو القرار الذي فصل في أصل النزاع، ويفصل في القضية من جديد في الوقائع والقانون*** ».

نكشف من نص المادة أن اعتراض الغير الخارج عن الخصومة هدفه، مراجعة أو إلغاء الحكم أو القرار الذي يرفعه الطاعن، وللقيام بذلك لا بد من إتباع إجراءات لرفع الدعوى وآثار الفصل فيها.

1 – محل الطعن والطاعن فيه: إن الطعن الذي يسمى اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، لا بد أن ينصب على محل للطعن، يمارسه شخص متضرر هو الغير، وما دامت المادة 961 تحيلنا إلى المواد (من 381 إلى 389) لتطبيق الأحكام المتعلقة باعتراض الغير الخارج عن الخصومة، فلا بد من تقسيم الدراسة إلى نقطتين[2]:

أ – محل الطعن: ينصب محل الطعن في اعتراض الغير الخارج عن الخصومة على الحكم، أو القرار، الذي فصل في أصل النزاع ولم يكن طرفا فيه.

يعنى بمحل الطعن الخاضع للاعتراض جميع الأحكام، والقرارات الصادرة من المحاكم الإدارية، أو مجلس الدولة، في حالة القضاء الإداري مثلها مثل ما يحدث في القطاع القضائي

---

1 – المادة 366 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 961 من ق.إ.م.إ.

العادي[1]، ولما لم يحدد القانون القرارات المشمولة باعتراض الغير، وترك المجال مفتوحا، معناه أن كل القرارات الصادرة على مستوى الدرجة الأولى، أو الثانية، من القضاء الإداري، سواء كانت بالإلغاء، أو التعويض، والتفسير، وفحص المشروعية، أو الاستعجال وغير ذلك من القرارات الأخرى التي يمكن أن تخضع للاعتراض من قبل الغير.

من شروط القرار الذي يكون عرضة لاعتراض الغير الخارج عن الخصومة ما يلي:

– أن يتم استدعاء جميع أطراف الخصومة في حالة صدور الحكم في موضوع غير قابل للتجزئة، وإلا اعتبر الاعتراض غير مقبول[2].

– أن يمس بمصالح الأشخاص الخارجين عن أطراف الدعوى، وأن لا يكونوا ممثلين في الخصومة[3] [4].

يجوز لدائني أحد الخصوم، أو خلفهم، حتى ولو كانوا ممثلين في الدعوى، تقديم اعتراض الغير الخارج عن الخصومة في الحكم، أو القرار، أو الأمر، بشرط أن يكون ذلك ماسا بحقوقهم بسبب الغش[5].

ب – الطاعن: يشمل عنصر الطاعن بالإضافة إلى الشروط الأساسية في قيامه مثل المصلحة، والصفة، الأهلية، أن يكون خارجا عن أطراف الخصومة[6]، وأن لا يكون ممثلا في الدعوى، وأن يكون دائنا لأحد الخصوم، أو لممثليهم حتى ولو كانوا ممثلين في الخصومة[7]، فهذه هي الشروط الواجب توافرها في الشخص الذي يريد مخاصمة قرار قضائي عن طريق دعوى اعتراض الغير الخارج عن الخصومة.

2 – إجراءات الدعوى وآثار الفصل فيها: لدراسة هذه النقطة، لا بد من التعريج

1 – المادة 380 من ق.إ.م.إ، إذ تعرف الاعتراض من الغير على مستوى القضاء العادي بالتعريف نفسه المعتمد من قبل القضاء الإداري في المادة 960.

2 – المادة 381 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 382 من ق.إ.م.إ.

4 – مجلس الدولة، قرار رقم 08560 مؤرخ في 2002/9/23 مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2001، ص 175، 176.

5 – المادة 383 من ق.إ.م.إ.

6 – المادة 381 من ق.إ.م.إ.

7 – المادة 383 من ق.إ.م.إ.

على شروط تقديم العريضة في الأول، والتعرض إلى الآثار التي يحدثها الفصل في دعوى اعتراض الغير الخارج عن الخصومة.

أ – شروط رفع عريضة الدعوى: تناولت هذه الشروط المادة 385 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالنص عليها كما يلي: « ***يرفع اعتراض الغير الخارج عن الخصومة وفقا للأشكال المقررة لرفع الدعوى، ويقدم أمام الجهة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار أو الأمر المطعون فيه، ويجوز الفصل فيه من طرف القضاة أنفسهم ولا يقبل اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، ما لم يكن مصحوبا بوصل يثبت إيداع مبلغ لدى أمانة الضبط يساوي الحد الأقصى من الغرامة المنصوص عليها في المادة 388 أدناه*** »[1].

نستنتج من تحليل نص المادة، أن المشرع، قد نظم شروط رفع الدعوى كما يلي:

1 – العريضة: اشترط فيها القانون

1 – أن تكون مرفوعة من قبل الغير الخارج عن الخصومة بالأشكال والشروط التي ترفع بها الدعوى الإدارية.

2 – أن تقدم أمام الجهة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار المطعون فيه، لأنه يجوز الفصل فيه من طرف القضاة أنفسهم الذين حكموا فيه من قبل.

3 – أن يصحب الاعتراض بوصل يثبت إيداع مبلغ لدى أمانة الضبط يقدر بعشرين ألف دينار (20.000دج).

2 – ميعاد رفع الدعوى: حدد ميعاد رفع دعوى اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، من قبل المادة 384 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالنص التالي: « ***يبقى أجل اعتراض الغير الخارج عن الخصومة على الحكم أو القرار أو الأمر قائما لمدة خمسة عشرة (15) سنة، تسري من تاريخ صدوره، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.***

غير أن هذا الأجل يحدد بشهرين (02) عندما يتم التبليغ الرسمي للحكم أو القرار أو الأمر إلى الغير، ويسري هذا الأجل من تاريخ التبليغ الرسمي الذي يجب أن يشار فيه إلى ذلك الأجل وإلى الحق في ممارسة اعتراض الغير الخارج عن الخصومة »[2].

---

1 – المادة 388 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 384 من ق.إ.م.إ.

تعقيبا على المادة، وبالخصوص الفقرة الثانية فيها لما تنص على إمكانية حساب الآجال بالاستناد إلى التبليغ إلى الغير، فمثل هذا الأمر نادر الحدوث في الجزائر، ولا يمكن حدوثه، اللهم إلا إذا تم نشر الأحكام والقرارات في الأماكن العمومية التي يرتادوها الناس بكثافة، وهذا إن حصل فهو عبارة عن تشهير، أما عن طريق الوسائل الأخرى فوسيلة التبليغ في الجزائر لازالت دون المستوى من كل الجوانب لا من الإدارة ولا من المواطنين، وعليه كان من الأفضل الاحتفاظ بمدة 15 سنة كميعاد عام لتقديم دعاوى الاعتراض من قبل الغير الخارج عن الخصومة، ولا تعتمد مدة الشهرين كميعاد، لأنها لا تؤدي من ورائها لتحقيق مصالح الأشخاص.

ب – آثار الطعن باعتراض الغير الخارج عن الخصومة:

1 – في حالة قبول القاضي الطعن باعتراض الغير لخارج عن الخصومة على الحكم أو القرار أو الأمر فيقتصر قضاؤه على ما يلي:

1 – في حالة الاستعجال، يوقف القاضي تنفيذ الحكم أو القرار أو الأمر المطعون فيه[1].

2 – إلغاء القرار أو الحكم أو الأمر الضار بالطاعن.

3 – تعديل مقتضيات الحكم أو القرار أو الأمر المعترض عليه.

4 – يبقى الحكم أو القرار أو الأمر محافظا بآثاره إزاء الخصوم الأصليين[2].

2 – في حالة رفض اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، يمكن للقاضي أن يحكم بما يلي:

1 – الحكم بغرامة على المعترض تقدر بين 10.000دج و20.000دج دون الإخلال بالتعويضات المدنية التي قد يطالب بها الخصوم.

2 – ويقضي بعدم استرداد الكفالة.

الفرع الثاني

الاختصاص بدعاوى تصحيح الأخطاء المادية والتماس إعادة النظر

نتناول في هذا الفرع الدعاوى الأخرى المشكلة للطعون غير العادية المتبعة أمام مجلس الدولة وهي:

---

1 – المادة 386 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 387 من ق.إ.م.إ.

أولا – دعاوى تصحيح الأخطاء المادية: ترفع دعاوى تصحيح الأخطاء المادية ضد الأحكام والقرارات القضائية التي تكون مشوبة بخطأ مادي[1]، يكون أصابها في ركن من أركانها، مما يسمح قانونا، بضرورة تصحيحها، بإتباع الإجراءات التالية:

1 – الطعون المتعلقة بالمحل والطاعن فيه: ونتناول فيها الأحكام أو القرارات التي تقبل الطعن أولا، والأشخاص الذين يحق لهم مباشرة هذه الطعون ثانيا.

أ – محل الطعن بتصحيح الأخطاء المادية: ينصب الطعن على الأحكام أو القرارات الصادرة قضائيا مهما كانت درجتها ولو كان القرار حائزا لقوة الشيء المقضي فيه، بشرط أن يكون مشوبا بعيب الخطأ المادي، أو حاملا لإغفال يشوبه[2].

ب – الطاعن: حدد القانون الأشخاص الذين يجوز لها الطعن بتصحيح الأخطاء المادية كما يلي:

1 – أن يقدم من أحد الخصوم.

2 – أن يقدم من مجموع الخصوم.

3 – أو من النيابة العامة إذا كان الخطأ يتعلق بمرفق عمومي.

2 – الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى وآثار الحكم فيها:

أ – عريضة الدعوى: تناولتها المادة 964 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنص عليها كما يلي: « ***يجب أن ترفع دعوى تصحيح الأخطاء المادية بالأشكال والإجراءات المقررة لعريضة افتتاح الدعوى*** » ولذلك لا داعي لتكرار عرض الشروط السابقة.

– **الميعاد:** يقدر بشهرين (02) يبدأ سريانه من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، أو القرار المشوب بالخطأ المادي[3].

ب – آثار الطعن بتصحيح الأخطاء المادية: للدعوى بتصحيح الأخطاء المادية مجموعة من الآثار هي:

---

1 – المادة 286 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 1/964 من ق.إ.م.إ.

3 – حيث تعرف المادة 1/287 من ق.إ.م.إ الخطأ المادي بما يلي:« ***يقصد بالخطأ المادي عرض غير صحيح لواقعة مادية أو تجاهل وجودها*** ».

1 – أن يكون الفصل في طلب التصحيح بعد سماع الخصوم.

2 – أو بعد تكليفهم بالحضور.

3 – أن يصحح الحكم من الجهة القضائية التي أصدرته.

4 – أن ينصب التصحيح على الخطأ المادي أو الإغفال الذي يشوب القرار.

5 – يؤشر بحكم التصحيح على أصل الحكم المصحح، وعلى النسخ المستخرجة منه.

6 – أن يبلغ الخصوم المعنيون بحكم التصحيح.

7 – يصبح الحكم المصحح حائزا لقوة الشيء المقضي فيه، فلا يمكن الطعن في الحكم القاضي بالتصحيح إلا عن طريق الطعن بالنقض[1].

8 – لا يعدل التصحيح ما قضى به الحكم من حقوق والتزامات للأطراف.

ثانيا – دعوى التماس إعادة النظر: يعتبر الطعن بالتماس إعادة النظر في حكم أو قرار طريقة من طرق الطعن غير العادية، والتي تمارس ضد القرارات الصادرة عن مجلس الدولة فقط [2]، حسب نص المادة 966 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي حددت القرارات التي تصلح لأن تكون محل الطعن الذي يقدمه الطاعن في نقطة أولى، ولا بد أن يكون الطعن خاضعا لإجراءات تقديم العريضة والحكم فيها نقطة ثانية.

1 – محل الطعن والطاعن فيه: نتناول في هذه النقطة القرارات التي تصلح لأن تكون محلا للطعن (أ)، والشخص الذي يجوز له رفع دعوى التماس إعادة النظر (ب).

أ – محل الطعن: حددت المادة 966 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية محل الطعن بالتماس إعادة النظر وحصرته في القرارات الصادرة من مجلس الدولة فقط، ترى ما هي القرارات الصادرة من مجلس الدولة؟

1 – قرارات الإلغاء التي تصدر ضد قرارات الأشخاص الإدارية الذين شملهم مجلس الدولة بالاختصاص.

2 – قرارات التفسير، وفحص مدى المشروعية، لما يكون مجلس الدولة قاضيا في درجة أولى وأخيرة.

---

1 – المادة 286 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 966 من ق.إ.م.إ.

3 – قرارات صادرة من مجلس الدولة، لما يكون قاضيا مقوما، لقرارات المحاكم الإدارية ومجلس المحاسبة.

فالمشرع في هذا الجانب، لم يوضح شكل وطبيعة القرار الصادر من مجلس الدولة الذي يكون خاضعا لدعوى التماس إعادة النظر، من بين القرارات التي يمكن أن تصدر منه.

عكس ما كان مطبقا في ظل قانون الإجراءات المدنية، الذي كان فيه الأمر واضحا، بالنسبة للقرارات الصادرة من مجلس الدولة التي تكون خاضعة لاختصاص مجلس الدولة بالطعن عن طريق التماس إعادة النظر، التي كانت مقرونة بعدم قابلية الطعن فيها بطريق المعارضة[1].

بالإضافة إلى اقتصار مجلس الدولة على اختصاص النظر بالطعن عن طريق التماس إعادة النظر، في القرارات الصادرة عنه فقط، حدد حالتين فقط حتى يكون القرار خاضعا للطعن بالالتماس، وهما[2]:

1 – حالة التزوير في القرار: ويحدث عندما يكتشف أن القرار قد صدر بناء على وثائق مزورة قدمت لأول مرة أمام مجلس الدولة.

2 – إذا حكم على خصم بسبب عدم تقديم وثيقة قاطعة كانت محتجزة عند الخصم.

ب – الطاعن: لم يتعرض قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى عملية تحديد الأشخاص الذين لهم الحق في تقديم دعاوى التماس إعادة النظر، ضد قرارات مجلس الدولة، الأمر الذي يدفع بنا إلى تطبيق نص المادة الثالثة (03) منه، الذي جاء فيه ما يلي: « ***يجوز لكل شخص يدعي حقا، رفع دعوى أمام القضاء للحصول على ذلك الحق أو حمايته...*** »[3].

وإلى جانب ضرورة تحريك الدعوى من الطاعن، فلا بد أن يكون متمتعا بالشروط الضرورية الواجب توافرها فيه كمتقاضٍ، مثل الصفة، والمصلحة، والأهلية، لدى قيامه

---

1 – المادة 295 من ق.إ.م.إ.

2 – المادة 967 من ق.إ.م.إ.

3 – المادة 1/03 من ق.إ.م.إ.

وفي السياق نفسه كانت تنص المادة 194 من ق.إ.م على الأشخاص الذين يمكن لهم تحريك دعوى التماس إعادة النظر بما يلي: « ***إن الأحكام الصادرة من المجالس التي لا تكون قابلة للطعن فيها بطريق المعارضة أو الاستئناف، يجوز التماس إعادة النظر فيها من جانب من كان طرف فيها أو ممن أبلغ قانونا بالحضور...*** ».

بتحريك الدعوى، وأثناء سيرها حتى الحكم فيها.

2 – إجراءات تقديم العريضة وأثار الحكم في القرار: سندرس في هذه النقطة إجراءات تقديم العريضة أمام مجلس الدولة للطعن بالتماس إعادة النظر (أ)، وفي الثانية آثار الحكم في القرار (ب).

أ – عريضة الدعوى: لم يتم التعرض إليها من قبل المشرع في القسم المخصص لدعوى التماس إعادة النظر، وفي حالة السكوت يضطر المعني بتحريك الدعوى إلى أن يتبع الإجراءات، والشروط التي تتطلبها الدعوى أمام مجلس الدولة، وهي تطبيق إجراءات المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. بالإضافة إلى الشروط الأخرى المتعلقة بضرورة تقديم العريضة من قبل محام معتمد لدى المجلس، مع سند الرسم بالدفع، وفي أجل معين يحدد كالتالي:

1 – يحدد أجل رفع الطعن بالتماس إعادة النظر بشهرين (02).

2 – يبدأ سريانه من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار.

3 – أو من تاريخ اكتشاف التزوير.

4 – أو من تاريخ استرداد الوثيقة المحتجزة بغير حق من طرف الخصم[1].

وحول ميعاد الطعن بالتماس إعادة النظر، قضى مجلس الدولة في قرار له تحت رقم 08560 مؤرخ في 2002/9/23 جاء فيه ما يلي: « ... ***وبدون أن يكون هناك حكم مسبق فعدم تقديم أو إخبار الطرف الآخر قانونا بوثيقة حاسمة بشكل سبب لالتماس إعادة النظر إذا كان من شأنه عدم التقديم هذا حرمان المدعي في الالتماس من الطعن في هذه الوثيقة.***

حيث أنه من جهة أخرى يعد مبدأ مستقرا عليه، ما مؤداه أن العلم اليقيني يعتبر موجودا وقائما، إلا إذا كان سيئ النية، بجهل القرار محل النزاع.

حيث أن حضور الطاعن طرفا في دعوى تم التطرق فيها للقرار المطعون فيه والتي تتوج بأحكام قضائية لا يسمح باعتبار حصول العلم بهذه الوثيقة المنازع فيها علما يقينيا.

---

1 – المادة 968 من ق.إ.م.إ.

إلا إذا ثبت تبليغ هذه الأحكام تبليغا قانونيا.

حيث أنه من جانب آخر فإن نشر قرار إلغاء في صحف حتى ولو كانت واسعة الانتشار لا يعد بمثابة التبليغ.

حيث أن مجرد الإشارة إلى قرار إداري أثناء سير لمناقشات لا يسمح بالتمسك بالعلم اليقيني وأن الطعن الحالي بالتماس إعادة النظر بالتالي مقبول »[1].

ب – آثار الطعن بالتماس إعادة النظر: بالنسبة للآثار الناتجة عن الطعن بالتماس إعادة النظر، لم نعثر عليها في القسم المنظم لها، ما عدا نص المادة 969 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على عدم جواز تقديم التماس على التماس.

1 – مجلس الدولة، قرار رقم 08560 مؤرخ في 2002/9/23، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2002، ص 175.

المبحث الثالث

الدور الاستشاري لمجلس الدولة

المعروف لدى العامة من الناس، أن مجلس الدولة ينفرد بالوظيفة القضائية، لأنها المهمة الأساسية والمميزة له، إلا أن الواقع غير ذلك، لأن المجلس يتمتع باختصاص استشاري لا يقل أهمية عن الاختصاص القضائي، لوروده وتأكيده من المشرع الدستوري في نص المادة 119من دستور 1996، التي جاء نصها كما يلي: « ... **تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني** » وهذا التوجه الذي سلكه النظام القضائي الجزائري لم يكن معروفا لدى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، في ظل وحداوية القضاء والقانون، بل ظهر مع التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي جاء بنظام الازدواجية القضائية، وأنشأ مجلس الدولة، الذي منح الاختصاص الاستشاري كوظيفة ثانية، إلى جانب الوظيفة القضائية الأصلية المتوارثة من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.

أما الوظيفة الاستشارية التي أوكلت للمجلس حسب نص المادة 119 من الدستور، فما هي إلا تطبيقا لنصي المادتين 38 و39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، بنصيهما التاليين: المادة 38 جاءت محتوية لما يلي:

« ***les ordonnances sont prises en conseil de ministres après avis de conseil d'état*** »

أما المادة 39 فعبرت بنصها على ما يلي:

« ***les projet de la loi préparés en conseil des ministres après avis du conseil d'état, tous les projets de la loi préparès par le gouvernement sont aussi examinés par le conseil d'état avant leur adoption par le conseil des ministres et leur transmissions au parlement*** »

تفرض دراسة العمل الاستشاري لمجلس الدولة علينا الولوج أكثر في الموضوع لتحديد نطاق هذه الوظيفة وبيان أهدافها (المطلب الأول)، إلا أن هذا العمل لا يتحقق إلا بإتباع إجراءات ينتهجها مجلس الدولة كقاضٍ استشاري لإبراز رأيه الاستشاري عند الضرورة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نطاق العمل الاستشاري

ما دام العمل الاستشاري نشاطا[1]، يقوم على مبدأ تخييري، قد يأخذ به كرأي استشاري، وقد لا يأخذ به، مما يجعل نطاق الاستشارة المقدمة من مجلس الدولة ترتبط ضيقا، واتساعا حسب تدخل المشرع، وما يرسم من مجال لتطبيق الاستشارة حسب المضمون ومحتوى النشاط (الفرع الأول)، وإذا كان مجلس الدولة قد أنيط بمهمة العمل الاستشاري، فهل مجاله واسع مطلق أم محدود وضيق؟ وهو ما نتناوله في (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مضمون النشاط الخاضع للاستشارة

يرتبط إحداث وظيفة الاستشارة وتمكينها لمجلس الدولة، بمدى تحقيقها للغاية، أو الهدف المنشود من وراء إسهام المجلس بتقديمه للرأي، كمستشار حكومي، قصد إثراء النصوص القانونية المستشار فيها، وتتوسع الاستشارة حسب طلبيات، وتتوع النصوص المراد عرضها للاستشارة، وكلما نقص الطلب على أخذ الرأي الاستشاري، كلما كان التأثير سلبيا على مناحي الانسجام القانوني بميدان تطبيقه، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حدد مجال الاستشارة، بمشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة (أولا)، واستثنى التشريعات الأخرى، التي قد تقترح من المجلس الشعبي الوطني، أو التي تصدر في شكل أوامر تشريعية من قبل رئيس الجمهورية، أو في شكل قرارات إدارية من السلطات المختصة لدى تطبيقها للقانون، واستبعدت الاستشارة في القوانين العضوية، التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية (ثانيا).

أولا – الاستشارة حول مشاريع القوانين الحكومية:

يستمد مجلس الدولة مجاله الاستشاري نزولا عند رغبة المشرع الدستوري، الذي حدد العملية من خلال عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي

---

1 – للاطلاع على بعض التعاريف راجع:

– أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر، 1989، ص 13 وما بعدها.

مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني[1]. وتؤيدها المادة الرابعة (04) من القانون رقم 98-01، المتعلق بمجلس الدولة لدى ممارسته إبداء الرأي حول مشاريع القوانين حسب الشروط القانونية والنظام الداخلي له[2]. وبالتالي فما هي نوعية المشاريع القانونية التي تخضع لاستشارة مجلس الدولة؟

يكمن دور مجلس الدولة الاستشاري، في محاولة تقديم خدمة استشارية حول مشاريع القوانين الحكومية، التي قد تصدر في شكل نص تشريعي، كما تصدر في شكل نص تنظيمي.

ويظهر ذلك لأي دارس يحاول تفحص الواقع القانوني لأية دولة، فيلاحظ أن الدستور يمنح السلطة التنفيذية نوعين من الوظائف بغرض تنظيم، وإدارة شؤون الدولة، في علاقتها الداخلية، أو الخارجية وهما : التشريع، والتنظيم.

1 – إصدار التشريع في شكل نصوص تمهيدية: لما نسمع عن الفصل بين السلطات وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يتبادر إلى ذهن المتلقي أن كل اختصاص له مجاله، وهيئاته المكلفة بإنشائه، وصقله أو تلقينه أو تنفيذه، إلا أن الواقع غير ذلك، لأن السلطة التشريعية التي ناضلت من أجل إنشائها، واستقلالها، الشعوب والبرلمانات، خاضت صراعها المرير، مع الملوك، والحكام المستبدين[3]، سرعان ما عادت بطريقة أخرى، إن لم نقل أنها لم تحرر على الإطلاق، إلى نفوذ وسلطان الإدارة المركزية تحت غطاء تطور الوظائف وحاجيات الدولة الكبيرة إلى فرض تعاون بين الهيئتين الإدارية والتشريعية، وإذا حاولنا قياس مثل هذا النموذج في التعاون على النظام الجزائري، نلاحظ أن البرلمان في الجزائر، لا يؤدي إلا دور الموافق أو السلطة الممضية، والموقعة على المشاريع القانونية لا غير، لأن الغرفة السفلى أو المجلس الشعبي الوطني، لا تتاح أمامه الفرص للقيام بعملية التشريع إلا نادرا.

وعندما تتاح له الفرصة، فإجراءات المبادرة بها أخضعت لتعقيدات نصت عليها

---

1 – المادة 119 من الدستور.

2 – المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01.

3 – د. سعيد بوشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس (المبادرة بالتشريع)، مجلة إدارة، الجزائر، عدد 2، 1998، ص32.

المادة 119 من الدستور بما يلي: « ***لكل من رئيس الحكومة، أو النواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا...*** ».

نستخلص من قراءة المادة عرضيا، أن المشرع الدستوري، حاول تبيان العمل التشريعي، على أنه مقسم بين طرفين هما الإدارة المركزية، وأعضاء المجلس الشعبي الوطني في حالة تقدمه من قبل مجموعة برلمانية تتكون في عددها من 20 نائبا فما فوق، وعلى هذا الأساس يمكن مناقشة عناصر المادة كالتالي:

أ – الأصل في تقسيم السلطات، إن كل هيئة تلتزم بحدود وظيفتها السلطوية دون أن تتعداه إلى مجال الوظيفة الأخرى، إلا أن المبدأ نجده غير محترم من قبل الإدارة المركزية، والدليل في ذلك مستهل نص المادة التي نحن بصدد مناقشتها الذي يفتتح تعبيره على انتهاك حرمة الهيئة التشريعية، بإعطائه الأولوية وإن لم نقل الاستحواذ الكلي على عملية التقنين أو التشريع بالقوانين، ولم تنص على مشاريع القوانين، وكأن النية لم تتمكن من إخفائها وراء العملية، بل عبر عليها مباشرة على أن رئيس الحكومة، ومن ورائه الإدارة المركزية، هي المسؤولة على صناعة القوانين. فكيف للإدارة المركزية أن تلتزم برأي مجلس الدولة وتعمل به كهيئة استشارية، بعدما تجرأت على نزع كافة الصلاحيات التشريعية من البرلمان الذي يفترض فيه أن يكون صاحب الاختصاص أصلا في بناء المادة القانونية، بعدما يطلب منه، من قبل الإدارة بضرورة دراسة وضعية ما من الوضعيات الإدارية، وتقنينها حسب الاختصاص التشريعي، لا حسب الاختصاص التنفيذي؟

ولم يكتف المشرع الدستوري بالنص على عملية الاستيلاء على السلطة التشريعية بنص المادة 119 من الدستور بل، تعداه إلى جهة إدارية مركزية[1] أعلى من الأولى، لتقوم بعملية الاستحواذ الكلي، ألا وهي المادة 124 من الدستور التي جاء نصها بما يلي: « ***لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان...*** ».

ب – إن ربط العملية الاستشارية بمشاريع القوانين حسب نص المادة الثانية (02)

1 – مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر" مجلة إدارة، عدد2، الجزائر، 2000، ص9 وما بعدها.

من المرسوم التنفيذي رقم 98-261[1]، لدليل على أن مجلس الدولة الذي يمثل الجزء الثاني من السلطة القضائية صاحبة الاختصاص في الفصل بالحق بين الأطراف المتخاصمة، قد استحوذ عليه هو الآخر من قبل السلطة التنفيذية، التي من المفروض أن تكون خاضعة لقضائه عند منازعتها من قبل الأشخاص، لتقف أمامه كطرف خاضع، ومنفذ لأحكامه، استنادا للقانون العضوي، رقم 98-01، في مواده 9، 10، 11، وكذا قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المادة 901 منه.

وتظهر عملية الاستحواذ في قدرة الإدارة على جعل مجلس الدولة كدرجة ثانية، من المفروض أن تكون لها اليد العليا في القضاء الإداري، ليتحول بجرة قلم، إلى جزء من الإدارة التابعة، ليكلف بعملية الاستشارة للحكومة، الأمر الذي يصبح ماسا ومؤثرا في أصل وظيفته القضائية، لأن الشخص أو الهيئة الممثلة في مجلس الدولة، لا يمكن له أن يكون ممثلا لشخصيتين في آن واحد، واحدة استشارية للإدارة المركزية، والأخرى قاضية لها.

2 – **استبعاد العمل التنظيمي:** تتميز الإدارة المركزية بالإضافة إلى تمتعها بالسلطة التشريعية التي تتم عن طريق الأوامر، أو مشاريع القوانين، بسلطة أخرى، هي المكنة على استعمال السلطة التنظيمية، لما تتخذ من قواعد قانونية عامة ومجردة، تكون ضمن الإطار الخارج عن مجال السلطة التشريعية كبرلمان[2]، لأن هذه الأخيرة يكون مجالها مرسوما ومحددا بنصي المادتين 122 و123 من الدستور[3].

إلا أن الملاحظ لأعمال السلطتين التنفيذية، والبرلمانية يسجل ما يلي:

أ – يعتبر العمل التشريعي، والتنظيمي، من اختصاص الهيئة التنفيذية في جوانب عديدة، الأمر الذي ينبئ بأن السلطة التشريعية في الجزائر تدخل ضمن إطار العمل التنظيمي، والفارق بينهما لا يظهر إلا من المصادقة التي يخضع لها النص التشريعي، بينما العمل التنظيمي لا يخضع للمصادقة من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، الشيء الذي دفع بنا إلى القول باحتمال عدم إخضاع العمل التنظيمي للاستشارة من قبل

---

1 – مرسوم تنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 غشت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

2 – المادة 125 من الدستور.

3 – المادتين 122 و123 من الدستور.

مجلس الدولة، وهو نوع من التخفيف البيروقراطي، أو الإداري، الذي تراه السلطة التنفيذية واجب التطبيق في حينه، ولا داعي لتمريره على البرلمان، ليأخذ شكل مشروع قانون يخضع لاستشارة مجلس الدولة.

ب – القرارات التنظيمية في حالة إخضاعها للرأي الاستشاري، يجعلها بطيئة وغير فعالة، من جهة، ومن جهة أخرى، إذا ما قامت الإدارة التنفيذية بإخضاع كل القرارات التنظيمية للمراجعة الاستشارية يتولد عنها نوع من التعطيل في تنفيذ القوانين، رغم أن العملية الاستشارية اختيارية.

ثانيا – عدم خضوع القوانين الاستثنائية لاستشارة مجلس الدولة:

لا يتمتع مجلس الدولة ممثلا في رئيسه، بمثل ما يتمتع به رؤساء مؤسسات، مثل رئيس الحكومة، ورئيس غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، من أعمال يمارسونها على مستوى الإدارة المركزية الرئاسية، كمستشارين لرئيس الجمهورية لدى قيامه بإصدار القوانين العضوية المتعلقة بحالتي الحصار والطوارئ (فقرة أولى)، أو في حالة التعبئة العامة والحرب (فقرة ثانية).

1 – حالتا الحصار والطوارئ: تخضع عمليتا إعلان الحصار والطوارئ، إلى صدور ما يسمى بالقانون العضوي، الذي يصدر في شكل مراسيم رئاسية لتجسيد حالتي الحصار والطوارئ وعدم خضوعهما لاستشارة مجلس الدولة.

أ – الإبعاد بحالة الحصار: أعلنت حالة الحصار لأول مرة منذ الاستقلال في أكتوبر 1988 وكانت لمدة أسبوع، أما الثانية، فأعلنت يوم 5 جوان 1991، على إثر الإضراب السياسي لجبهة الإنقاذ الإسلامية، وأعلنت لمدة (4) أشهر. ونستعرض فيما يلي، مرسوم إعلان حالة الحصار، حتى يتسنى لنا الإطلاع أكثر على أعمال رئيس الجمهورية لما يمارس التشريع، عن طريق المراسيم، ويستثنى منها استشارة مجلس الدولة.

« أصدر السيد الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار هذا نصه: إن رئيس الجمهورية بناء على الدستور لا سيما المواد 67، 74، 86 منه وبعد عقد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة

ورئيس المجلس الدستوري. يرسم ما يلي:... »[1].

حسب هذا المرسوم، فعملية الاستشارة لمجلس الدولة لم تمارس عليه، لأنه صدر في ظل دستور 1989 في غياب نشأة مجلس الدولة، الذي نشأ في ظل دستور 1996، ولم يمنح حق الاستشارة لرئيس الجمهورية عندما يمارس أعماله التشريعية في الحالات الاستثنائية.

ومنها حالة الحصار[2]، بما يثير التساؤل، عن عدم إدراج رئيس مجلس الدولة، ضمن

---

1 – للاطلاع أكثر نعرض محتوى حالة الحصار على ما يحتويه من مواد كقانون عضوي يخضع للاستشارة من قبل رئيس مجلس الأمة وفيما يلي محتوى مواده: «

المادة الأولى: تقرر حالة الحصار ابتداء من 5 يونيو 1991 على الساعة الصفر لمدة أربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني غير أنه يكن رفعها بمجرد استتباب الوضع.

المادة الثانية: هدف حالة الحصار الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية واستعادة النظام العام وكذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية لا سيما تلك التي نص عليها هذا المرسوم ».

2 – المادة 91 من الدستور

... المادة 3 تفوض إلى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة، وبهذه الصفة تلتحق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطات العسكرية التي تخول قانونا صلاحيات الشرطة.

وتمارس السلطة المدنية الصلاحيات التي لم تنزع منها

المادة 4: يمكن للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة ضمن الحدود والشروط التي تحددها الحكومة أن تتخذ تدابير الاعتقال الإداري، أو الإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد تبين أن نشاطه خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العامة.

– تتخذ هذه التدابير بعد استشارة لجنة رعاية النظام العام كما هي مقررة في المادة 5 أدناه.

ويمكن أي شخص يكون موضوع اعتقال إداري أو رقابة جبرية أن يرفع طعنا حسب التسلسل السلمي لدى السلطات المختصة.

المادة 5: تنشا لجنة لرعاية النظام العام في مستوى كل ولاية وهذه اللجنة ترأسها السلطة العسكرية المعينة قانونا وتتكون من: الوالي، محافظ الشرطة الولائية، قائد الدرك الوطني، أو رئيس القطاع العسكري إن اقتضى الأمر، شخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة العامة.

المادة 6: تدرس لجنة رعاية النظام العام وتنصح بتطبيق التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في هذا المرسوم التي من شأنها أن تستعيد النظام العام وسير المرافق العمومية وأمن الأملاك والأشخاص كما تسهر على حسن تنفيذ هذه التدابير.

المادة 7: يكن للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة ضمن الشروط المحددة عن طريق الحكومة أن تقوم بما يلي:

– أن تجري أو تكلف من يجري تفتيشات ليلية أو نهارية في المحلات العمومية أو الخاصة وكذلك داخل المساكن.

– أن تمنع إصدار المنشورات أو الاجتماعات والنداءات العمومية التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن واستمرارها.

– أن تأمر بتسليم الأسلحة والذخائر قصد إيداعها. =

رؤساء الهيئات الأخرى، التي تتشرف بتقديم الاستشارة القانونية لرئيس الجمهورية لما يمارس النشاط التشريعي عن طريق المراسيم الرئاسية، وهو نوع من الإجحاف في حق مؤسسة.[1] بحجم مجلس الدولة، يشارك في إبداء الرأي في القوانين الحكومية، التي لا يأخذ فيها أراء الرؤساء المستشارين لرئيس الجمهورية. بينما لما يفتح المجال للاستشارة الواسعة، تغلق المبادرة في وجه رئيس مجلس الدولة، الذي يكون نوعا ما قد كسب خبرة في فهم الخطط القانونية، ومشاريع القوانين، لما سبق له من مشاركة في إبداء الرأي والمشورة من قبل للحكومة، فكان من الأفضل، والأولوية، في مساعدة الرئيس على وضع الأفكار المناسبة للقانون المناسب للحصار.

=المادة 8: يمكن للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة أن تقوم بواسطة عبر جزء كل مقاطعة كل واحدة منها أوكله بما يأتي:

أن تضيق أو تمنع مرور أشخاص أو تجمعهم في الطرق والأماكن العمومية.

أن تنشا مناطق ذات إقامة معينة لغير المقيمين.

أن تمنع إقامة أي شخص راشد تبين أن نشاطاته مضرة بالنظام العام وبالسير العادي للمرافق العمومية.

أن تنظم عن الطريق الإدارية مرور المواد الغذائية أو بعض المعدات المعينة وتوزيعها.

أن تمنع الإضرابات التي يمكن أن تعرقل استعادة النظام العام العادي للمرافق العمومية.

... أن تأمر بتسخير المستخدمين للقيام بنشاطاتهم المهنية المعتادة في منصب عملهم

أن تأمر عن طريق التسخير في حالة الاستعجال والضرورة كل مرفق عام أو مؤسسة عمومية أو خاصة بأداء خدماتها.

المادة 9: تتعرض للتوقيف عن كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي الجمعيات مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها التي يقوم قادتها أو أعضاؤها بأعمال مخالفة للقوانين لا سيما القانون رقم 59–11 المؤرخ في 5 يوليو 1989 والمتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي أو أحكام هذا المرسوم.

– وفي هذه الحالة يطبق قانون أحكام المادة 34 من القانون السالف الذكر إذا تعلق الأمر بجمعية ذات طابع سياسي.

المادة 10: إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية إفشال عمل السلطات العمومية القانوني أوعرقلته بمواقف تجميدية مبينة أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية بلدية منتخبة تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها.

– وفي هذه الحالة تقوم السلطات الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية في مستوى الجماعات الإقليمية المعنية من بين الموظفين حتى إلغاء ذلك التوقيف أو شغل مناصبها عن طريق الانتخابات في الوقت المناسب.

المادة 11: يمكن للمحاكم العسكرية طوال حالة الحصار أن تخطر بوقوع جنايات وجرائم خطيرة ترتكب ضد أمن الدولة مهما كانت صفة مرتكبيها أو المتورطين معهم.

المادة 12: ترفع التدابير والتطبيقات التي يدخلها هذا المرسوم بمجرد انتهاء حالة الحصار، ماعدا المتابعات التي يكون قد شرع فيها أمام الجهات القضائية.

المادة 13: ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ب- **الإبعاد بحالة الطوارئ:** ينص على حالة الطوارئ وكيفية إعلانها الدستور الذي يخول رئيس الجمهورية في حالة الضرورة الملحة، إعلانها لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، والقيام بالعمليات الاستشارية، التي يقدمها رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، قصد اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، واستثنى من ذلك رئيس مجلس الدولة.

إلا أن المثال(1) الذي نحن بصدد طرحه، لا يحمل الآثار الاستشارية لمجلس الدولة ممثلا في رئيسه، لأن وقائع الأحداث التي أدت إلى اتخاذه، وفترة إقراره، كانت في ظل

---

1 – المادة 91 من الدستور

وللاطلاع أكثر نعرض نموذج من المراسم الرئاسية التي يجب أن تخضع لعملية الاستشارة من قبل مجموعة كبيرة من المستشارين الذين غيب عنهم رئيس مجلس الدولة وفي ما يلي ذلك المثال:

« وقع السيد محمد بوالضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة اليوم الأحد بعد استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري مرسوم يتضمن إعلان حالة الطوارئ هذا نصه: على إثر المساس الخطير والمتكرر المسجل في الأيام الأخيرة بأمن المواطنين والسلم المدني في العديد من نقاط التراب الوطني وقع السيد محمد بو الضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة بعد اجتماعه بالمجلس الأعلى للأمن وبعد استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري هذا اليوم الأحد على مرسوم يتضمن إعلان حالة الطوارئ.

يدخل هذا المرسوم حيز التنفيذ ابتداء من هذا اليوم 5 شعبان 1412 الموافق ل 9 فبراير 1992

المادة 1: تعلن حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا على امتداد كافة التراب ابتداء من اليوم 5 شعبان 1412 الموافق 9 فبراير 1992 يمكن رفع حالة الطوارئ قبل هذا الميعاد.

المادة 2: تهدف حالة الطوارئ إلى استتباب النظام العام وإلى ضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وكذا إلى تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

المادة 3: تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ.

المادة 4: يؤهل وزير الداخلية بالنسبة لكافة التراب الوطني أو بجزء منه والوالي بالنسبة لدائرته الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام واستتبابه عن طريق قرارات وفقا للأحكام التالية وفي إطار احترام التوجهات الحكومية.

المادة 5: يمكن لوزير الداخلية أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية في مركز أمن في مكان محدد، تنشأ مراكز الأمن بقرار من وزير الداخلية.

المادة 6: يخول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ لوزير الداخلية بالنسبة لكافة التراب الوطني وللوالي بالنسبة لتراب الولاية في إطار احترام التوجهات الحكومية وسلطة القيام بما يلي:

1 – تحديد أو منع مرور الأشخاص في أماكن وأوقات معينة. =

دستور 1989، الذي كان غير محتو على ضرورة إخضاع المراسيم الرئاسية إلى استشارة مجلس الدولة، لعدم نشأته في تلك الفترة، أما بعد إنشائه بنص دستور 1996، فالمادة 91 منه لم تعر له اهتماما، كما قيمت به رؤساء المؤسسات التي تم ذكرها من قبل مثلما حدث بشأن حالة الحصار.[1]

2 – حالتا التعبئة العامة والحرب: من الحالات الأخرى التي تمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق المراسيم الرئاسية، هما حالتا الحرب والتعبئة العامة، ونظرا لخطورتهما، وحتى لا يقع الرئيس عرضة لهامش الخطأ، يطلب الاستعانة من هيئات رسمية لمساعدته، ويظهر ذلك كالتالي:

أ – الاستشارة في إعلان حالة التعبئة العامة: نصت المادة 94 من الدستور على ما

=2 – تنظيم تداول وتوزيع المواد الغذائية والمنافع ذات الضرورة الأولى.

3 – تعيين مناطق لإقامة منظمة لغير المقيمين.

4 – منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.

5 – مصادرة العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مأذون أو غير شرعي وتشمل هذه المصادرة المؤسسات العمومية أو الخاصة بغرض الحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة.

6 – الأمر استثنائيا بالتفتيش نهارا أو ليلا.

المادة 7: يؤهل وزير الداخلية والوالي المختص إقليميا للأمر عن طريق قرار بالغلق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية ولأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها ويمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية.

المادة 8: عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة أو عارضة معلنة من قبل مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها.

وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تحدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات .

المادة 9: يمكن لوزير الداخلية أن يعهد عن طريق التفويض إلى السلطة العسكرية قيادة عمليات استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة.

المادة 10: يمكن تبليغ المحاكم العسكرية بالجرائم والجنح الجسيمة المرتكبة ضد أمن الدولة مهما كانت صفة المحرضين على ارتكابها أو فاعليها أو الشركاء فيها.

المادة 11: من غير المساس بأحكام المادة 8 أعلاه فإن التدابير والتقييدات المنصوص عليها في هذا المرسوم ترفع بمجرد إنهاء حالة الطوارئ باستثناء المتابعات القضائية.

المادة 12: ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

يلي: « ***يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء، بعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة*** ». واستثنى كالعادة مجلس الدولة من ممارسة هذه الاستشارة.

ب – إبعاد الاستشارة بإعلان الحرب: تم إبعاد مجلس الدولة من الاستشارة في إعداد المرسوم الرئاسي الخاص بإعلان الحرب، رغم استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واجتماع مجلس الوزراء[1].

فالمرسوم الرئاسي بإعلان الحرب، لا بد أن يبنى على إسهام رؤساء المؤسسات الأساسية في الدولة، ولم يراع رأي مجلس الدولة بأخذ رأيه في إعلان حالة الحرب.

الفرع الثاني

التشريعات المستثناة من العمل الاستشاري

ما عدا العمل التشريعي المقدم من قبل رئيس الحكومة إلى البرلمان، والذي يشترط فيه وجوبية خضوعه لاستشارة مجلس الدولة لما يكون قاضيا استشاريا، فكل الأعمال الأخرى سواء التي تصدر في ظروف استثنائية، مثل التي تعرضنا لها من قبل، أو التي تصدر في ظروف عادية، مثل التي تحدث بين الدورتين التشريعيتين. فكلها تخرج عن العمل الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، الذي يتبع خطوات مجلس الدولة الفرنسي في المجال التشريعي الذي يساهم السلطة التشريعية في مهامها عن طريق إصدار قرارات في المجال التشريعي[2].

إلا أن عمل مجلس الدولة الاستشاري في الجزائر، يختلف عن عمل مجالس دول أخرى تتبع النظام القضائي المزدوج[3]، فالعمل التشريعي في الجزائر يختلف عن عمل التشريعات الدولية الأخرى، من حيث الجهة المبادرة، أو من حيث الإجراءات، فنلاحظ أن الإدارة المركزية الممثلة في الحكومة، ورئاسة الجمهورية، هما الهيئتان المسيطرتان على

1 – المادة 95 من الدستور.

2- STIRN Bernard, Le conseil d’état, son rôle, sa jurisprudence, hachette, France,1977, p.115 .

3 - Merie aimée LATOURNERIE, Les missions consultatives du conseil d’état français, in revue Conseil d’état N°2, France, 2002, p.56.

الميدان التشريعي من حيث الإصدار، والمبادرة. فرئيس الجمهورية، يمنح مجالا كبيرا في ميدان التشريع في الظروف العادية، واستثنى من اختصاص الاستشارة لمجلس الدولة، بدلائل مختلفة (أولا)، ويتجسد الاستثناء عن طريق الممارسة الميدانية لعملية التشريع بالأوامر (ثانيا).

أولا – دلائل الاستثناء من الاستشارة: حسب كل النصوص التي تناولت الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، سواء منها الدستورية (فقرة أولى)، أو ما تعلق بقانون مجلس الدولة، فإنها تبعد الأوامر التشريعية في الحالة العادية من الاستشارة (فقرة ثانية).

1 – دليل الاستثناء دستوريا: يظهر الدليل على استثناء الأوامر التشريعية من الخضوع للاستشارة القانونية الممارسة من قبل مجلس الدولة، من خلال نص المادة 119، لما تتناول العملية بالاستثناء بعدم التطرق للأوامر التشريعية، التي تكون في الأصل من اختصاص رئيس الجمهورية لما يمارسها في الحالة العادية، وتربطه بمشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة فقط، الذي يثبت لنا دون شك أن الأوامر التشريعية الصادرة من رئيس الجمهورية أنها محصنة ضد العمل الاستشاري الممارس من قبل المجلس.

2 – دليل الاستثناء بقوانين أخرى: تناولت الاستثناء قوانين أخرى، مثل القانون العضوي رقم 98–01 لمجلس الدولة، والمرسوم التنفيذي، رقم 98–261.

أ – الاستثناء المقرر بالقانون العضوي لمجلس الدولة: تناولته المادتان الرابعة (04)، والثانية عشرة (12) منه، بالنص عليه كما يلي:

1 – تناولت المادة الرابعة الاستثناء، بتحديدها للمجال الذي يسمح فيه إبداء الرأي من قبل مجلس الدولة إلا في مشاريع القوانين المقدمة من رئيس الحكومة فقط[1].

2 – تناولت المادة 12 من القانون العضوي هي الأخرى الاستثناء المنصب على الأوامر التشريعية في الحالة العادية بالاستثناء[2].

الناتج من المادتين، هو أنهما تتحدان في اعتبار الأعمال التشريعية التي يمكن إخضاعها للعمل الاستشاري، هي مشاريع القوانين المقدمة من قبل رئيس الحكومة لا غير،

---

1 – المادة 4 من القانون العضوي لمجلس الدولة.

2 – المادة 12 من القانون العضوي لمجلس الدولة.

وهو الدليل الثاني الذي يثيبت عن عدم تعرض الأعمال التشريعية المقدمة من قبل رئيس الجمهورية إلى الرقابة الاستشارية لمجلس الدولة.

ب – الاستثناء المقرر بالمرسوم: تناول هذا الاستثناء المرسوم التنفيذي، رقم 98-261، وأقرته المادة الثانية منه، بالنص على أن إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين يكون وجوبيا من قبل الأمين العام للحكومة، لإجراء استشارة عليها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة [1].

ثانيا – الاستثناء بالأوامر التشريعية: إلى جانب الاستثناءات السابقة، تناول الدستور استثناءات أخرى استنادا للمواد المنظمة للأوامر التشريعية، وجاء في المادة 124 من الدستور، أن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ومن ثم يقوم بعرضها مباشرة على غرفتي البرلمان، دون إخضاعها لاستشارة مجلس الدولة حسب ما هو متعارف عليه بالنسبة لمشاريع القوانين الحكومية[2].

نستنتج مما تقدم، أن الاستثناء بالأوامر التشريعية ثابت، من تعبير نص المادة 124 من الدستور، لما أشارت إلى أن عملية التشريع تناط برئيس الجمهورية بين الدورتين، والعملية لا تمر على الإجراء الثلاثي في التقديم والإعداد من قبل الحكومة، وإبداء الرأي الاستشاري حول مشروع القانون من قبل مجلس الدولة لدى تلقيه من الأمين العام للحكومة لينتهي إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

فالأوامر التشريعية، لا تمر بالدرجة الثانية من الإجراء، وهي محاولة إشراك مجلس الدولة في إنشاء القوانين عن طريق تقديم الرأي، والمشورة للإدارة الحكومية لما تخضع المجلس لذلك.

بمعنى أن مجلس الدولة لما يكون التشريع بالأوامر من قبل رئيس لجمهورية يتم استبعاده كشريك في الثلاثي، الذي من المفروض أن يكون من رئيس الجمهورية كمشرع للنصوص التشريعية، كدرجة أولى، زائد مجلس الدولة كقاضٍ استشاري، لأن العادة قد

1 – المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أما مجلس الدولة.

2 – المادة 124 من الدستور.

سبقت بالتثبت من خلال الأصل المتعارف عليه، على أن القوانين يبدأ منشأها من الحكومة، لتمر بعد ذلك على دار هيئة مجلس الدولة، لتأخذ الموافقة الشكلية، والعملية، بالإخطار الوجوبي[1] قد تم احترامها.

أما الأخذ بالرأي المقترح، فيبقى معلقا بين السلب والإيجاب، إلا أن الاحتمال لم يحدث في هذه المرة، وانتقل مباشرة إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، متخطيا للدرجة الوسطى من سلم التشريع الثلاثي الذي يطبق أمام مشاريع القوانين الحكومية.

فلماذا تم تجاهل حلقة الاستشارة لدى مجلس الدولة؟

يمكن أن أجيب على ذلك بطريقتين:

1 – **الطريقة الأولى:** وهي طريقة أنطلق بها كأني ناطق باسم رئاسة الجمهورية، وهو التصور الذي تبادر إلى ذهني، أن عملية إخضاع، أو استبعاد النص التشريعي الصادر في شكل أمر من رئيس الجمهورية، لا يلجأ إليه إلا في:

1 – **حالة الضرورة:** وهي الحالة التي قد تحدث تغيرات سريعة وخطيرة نوعا ما في حالة إرجائها إلى حين عرضها على مجلس الدولة، كإخطار له باحترام التسلسل التدريجي في التشريع، مما يؤدي إلى تفويت الفرص في السرعة بإنشاء النص القانوني، وطرحه للتنفيذ من قبل الحكومة في آجال ضيقة، وإجراءات بسيطة، ومقصر فيها، عكس ما يحدث في حالة المشاريع القانونية المقدمة من الحكومة، فهي مضيعة للوقت أكثر من العملية الأولى – التشريع بالأوامر– لأنها تخضع لكثرة المراحل واجب المرور عليها من قبل مشروع القانون، إلا أن العملية الرئاسية، تكون أقل ثراء بالأفكار على نظيرتها الطريقة الثانية، التي تكون غنية بقدر يتفاوت، وفي كل الحالات عن الأولى.

2 – **بين الدورتين:** يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بين الدورتين المخصصتين للمجلس الشعبي الوطني، فيقوم بعملية التشريع حسب الغاية، ليتم عرضها على غرفتي البرلمان في أول دورة له، لكن دون أخذ رأي مجلس الدولة فيها، لأن تمريرها عليه قد يستغرق أوقاتا كبيرة، قد تضيع الفرص التي من أجلها بادر رئيس الجمهورية بالتشريع

---

1 – المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98–01، مرجع سابق.

فيما بين الدورتين.

2 – **الطريقة الثانية:** وهي طريقة مغايرة للأولى في نظرة الدارس للموضوع، الذي يكون فيه رئيس الجمهورية مشرعا بالأوامر، دون إخضاعها لاستشارة مجلس الدولة ويتصور كالتالي:

1 – النية في الاستحواذ على العمل التشريعي من قبل رئيس الجمهورية لأسباب قد تكون منطقية أو لا تكون، مما يدفعه إلى استبعاد تدخل طرف الاستشارة، ربما لأن العملية تم الحسم فيها مسبقا على أنها غير مجدية، وبالتالي لا داعي لتضييع الوقت في الخوض فيها، الأمر الذي جعل المشرع الدستوري يستبعدها كلية، كما قد تكون الميادين المعنية بالأمر التشريعي بعيدة كل البعد عن الرأي القضائي الإداري، الذي قد لا يزيد للموضوع إلا التباسا، وغموضا، لأن توجهات القضاء الإداري تكون في جهة مغايرة للتوجه التشريعي، وبالإضافة إلى الافتراض في كون قضاة مجلس الدولة ذوو اختصاص قانوني إداري، فمعنى ذلك أن مجال الاستشارة لا يكون إلا في الميدان القانوني الإداري الذي قد يؤدي إلى نشوب منازعات إدارية.

أما غير ذلك من مجالات القوانين الأخرى التي تكون في إطار القانون العادي، فمن الأحسن إخضاعها لاستشارة المحكمة العليا، ليتم تجنب أكبر عدد ممكن من الثغرات المؤدية للنزاعات حسب نوع التخصص القانوني الذي يفصل فيه القضاء الخاص.

2 – تخصص فترة ما بين الدورتين لإصدار الأوامر التشريعية، تدفع برئيس الجمهورية إلى القفز على عملية الاستشارة، لأن السرعة، وضيق الوقت، هما اللذان يجعلانه في غير الحاجة إلى الاستشارة، التي قد تستغرق مدة لانجازه.

كنتيجة لما تقدم عرضه حول استبعاد عملية الاستشارة من قبل مجلس الدولة على الأوامر الرئاسية في ميدان التشريع، هي مجدية، لأن مجلس الدولة بإدخاله العمل الاستشاري للحكومة، أو رئاسة الجمهورية، هو نوع من الحد لوظائفه القضائية، التي قد يتعطل في إيجاد الحلول لها، لامتهانه الازدواجية في الشخصية لعملين متناقضين تمام التناقض، الأول وهو الفصل بالحق، بين المتخاصمين على أساس قانوني يكون أحد أطرافه دائما الإدارة.

والثاني، وهو استعمال المجلس كهيئة تابعة للإدارة لدى ممارسته الاستشارة. فكيف يعقل لمجلس قضائي، أن يتحول بين الحين، والآخر عمله، من عمل قضائي إلى عمل إداري وهو الشخص الذي من المفروض أن يهاب مقامه، تقديرا واحتراما لقيام سيادة الدولة بمؤسساتها المتميزة والمستقلة في أعمالها؟

المطلب الثاني

الإجراءات المتبعة في الاستشارة

يخضع العمل الاستشاري لمجلس الدولة لمجموعة من الإجراءات، والقواعد المحددة لذلك، حتى يتمكن بتشكيلته الاستشارية، من القيام بإعطاء الرأي المناسب لمشروع القانون المعروض أمامه.

إن بناء العمل الاستشاري على تنظيم إجرائي، الهدف منه، تسهيل العمل الحكومي في الميدان التشريعي، الأمر الذي أدى بالمشرع الجزائري إلى تناولها بالنص في المادة 41 من القانون العضوي لمجلس الدولة، بأن تحدد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم، وقد صدر بذلك المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

إلا أن المرسوم لم يوضح بصفة جلية القواعد الضرورية لإتمام العملية الاستشارية، بل جاءت نصوص مواده في شكل عمومي لا يعبر عن الإجراءات الدالة والضرورية للعملية الاستشارية، ليحيل العملية استنادا ونظرا لعدم استقرار المشرع على إجراءات معينة للقيام بعملية الاستشارة، إلى مجموعة من الإجراءات المطبقة أمام بعض المؤسسات الوطنية، مثل المجلس الدستوري، والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا[1]، والاقتباس من نماذج الأنظمة المقارنة[2]، وفي مقدمتها طريقة العمل المطبقة من قبل مجلس الدولة الفرنسي[3]. ولتبيان الإجراءات المطبقة أمام مجلس الدولة كقاضٍ استشاري، نتعرض لمرحلة تهيئة الملف المراد إجراء الاستشارة عليه (الفرع الأول)، لإعداده قصد إتمام الإجراءات المتبقية، للبت في الملف (الفرع الثاني).

---

1 – عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 27.

2 - Philippe FOILLORD, Droit administratif, cpu, Paris, 2001, p. 62.

3 - Braibant GUY, Le contentieux administratif, 1986, p. 30.

الفرع الأول

تهيئة المشروع

ككل الأعمال القانونية، يبتدئ العمل الاستشاري بإجراءات أولية، يقصد بها تهيئة المشروع للنقاش والبت فيه، وعملية التهيئة تتطلب المرور ببعض المراحل المهمة، نظرا لقيمتها العملية، مثل عملية الإخطار بالمشروع التي تتكفل بها هيئات مختصة بها (أولا)، وبعد استلام الملف من مجلس الدولة يأتي الدور على تعيين مقرر من بين القضاة المستشارين للمجلس لإعداد التقرير اللازم للعملية الاستشارية (ثانيا).

أولا – عملية الإخطار واستلام الملف:

تتم عملية الإخطار واستلام الملف، بعد عملية الإمضاء للوزير المعني بالمشروع، أو الموظف المفوض بذلك على رسالة الإخطار، التي ترسل إلى مجلس الدولة باسم الحكومة الذي يعتبر مستشارا لها.

والإخطار أمام مجلس الدولة الفرنسي[1]، يتطلب الاعتماد على مناشير حكومية خاصة تبين عملية الإخطار، وشروط القيام بها[2].

أما عملية الإخطار في ظل القانون الجزائري، فيتم بطريقة خاصة، لتتبع بعملية ثانية، هي استلام الملف من قبل المجلس لدراسته، وإثرائه بالرأي.

1 – عملية الإخطار: يعتمد العمل الاستشاري لمجلس الدولة في أول درجة على عملية الإخطار، التي تقوم بها الحكومة طالبة منه إبداء الرأي، والنصيحة حول مشروع القانون[3].

والإخطار يعتبر إجراءً وجوبيا بالنسبة للحكومة، ممثلة في الأمين العام لها، الذي يتكفل بتطبيق العلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة، بإرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف والوثائق المرتبطة به إلى أمانة مجلس الدولة، ويسجل ذلك بالسجل الزمني الخاص بالإخطار[4] [5].

1 - R. MASPETIAL, Le conseil d'état REV de deux mondes, 1958, p.644 .
2 - Conseil d'état, « encyclopédie juridique » Dalloz, tome1, répertoire de droit publique Administratif, tome1, Paris, 1958, p.473

3 – د. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار رحانة للكتاب، الجزائر، 2002، ص 307.

4 – د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 185.

5 – المواد 2، 3، 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98–261، مرجع سابق.

مما تقدم يمكن القول أن الإخطار له مميزات خاصة هي:

أ – **الإخطار إجراء وجوبي:** من شروط الإخطار أنه وجوبي، استنادا لنص المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي، رقم 98–261، ويقصد به، إلزام رئيس الحكومة احترام الطريق السلس في عملية التشريع، بعدم تخطي المرحلة الخاصة بالاستشارة القانونية التي يقدمها مجلس الدولة، ويتحقق ذلك بوجوبية تمرير المشروع القانوني على مجلس الدولة، قبل إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وإذا حصل لأي مشروع قانون أن خالف مألوف القاعدة المرسومة[1] بعدم احترام عملية الإخطار بالمشروع لدى مجلس الدولة، فيكون قد خالف قاعدة دستورية[2]، وقانونية معا. قد يعرضه لعدم دستوريته في حالة إخطار المجلس الدستوري بذلك، وهي من الشكليات التي قد تثار تلقائيا، دون التعرض للمسائل الموضوعية في القانون[3]، إلا أنها غير مطبقة بالنسبة للقوانين التي أبدى فيها مجلس الدولة رأيه، بالمقارنة مع اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي الدائب على تطبيقها[4].

ب – **تقديم الإخطار من قبل الحكومة:** اشترطت المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي سالف الذكر، القيام بالعملية من قبل الأمانة العامة للحكومة، حتى تقوم بربط العلاقات بين مجلس الدولة كقاضٍ استشاري، والحكومة صاحبة مشروع القانون المراد إخضاعه للرقابة الاستشارية.

أما في حالة تقديمه من هيئة أخرى، فلا يقبل من مجلس الدولة.

جـ – **أن ينصب الإخطار على مشروع القانون:** لا تكون عملية الإخطار أمام مجلس الدولة مقبولة، إلا إذا كانت منصبة على مشروع قانون، مصادق عليه من قبل مجلس الحكومة[5].

وإذا ما خالفت هذه الشروط، كان الإخطار غير مقبول من أمانة مجلس الدولة التي

---

1 – المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98–261، مرجع سابق.

2 – المادة 3/119 من الدستور.

3 – عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مرجع سابق، ص 30.

4 - G.VIDEL, Droit administratif, op .cit, p.359 .

5 – المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98–261.

لها السلطة في تقدير صحة الإخطار من عدمه، استناد لعناصر الملف[1].

2 – التسجيل بالإخطار: يتم تسليم مشروع القانون المصادق عليه من مجلس الحكومة إلى مجلس الدولة، الذي تسهر أمانته على تسجيله في السجل الخاص بالإخطار[2]، والتسجيل يأخذ وضعيتين:

أ – وضعية عادية: في حالة عدم قيام الحكومة بإبلاغ أمانة المجلس على أن مشروع القانون لا يحتاج إلى استعجال، يأخذ المشروع عندها المسلك العادي، ويسجل في خانة الملفات العادية.

بعد إبلاغ رئيس مجلس الدولة بحالة الملف بأنه سجل في وضعية عادية، يصدر أمرا بموجبه يتم تعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر، ليقوم بدراسة المشروع، بمساعدة بعض الخبراء في الميدان الذي صدر فيه المشروع[3].

ب – وضعية استثنائية: تتحقق هذه الوضعية إذا ما نبهت الحكومة رئيس مجلس الدولة، بالطابع الاستعجالي لمشروع القانون، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة، ويكون برتبة رئيس غرفة، ليقوم بتعيين مستشار للدولة كمقرر حالا[4].

والدليل على الاستعجال لابد أن تشير إليه الحكومة، لتتخذ أمانة المجلس استنادا إلى نوعية الإخطار وضعية التسجيل الاستعجالي، دون ترك الأمر إلى مجلس الدولة لكشفه بمحض إرادته.

الشيء الذي يفسر أن مجلس الدولة، لا يتدخل في تحديد وضعيات تسجيل مشاريع القوانين المعروضة عليه للاستشارة، ولا يسمح له حتى بالمشاركة في تحديد نوع التسجيل أو المناقشة فيه، وعليه يمكن الحكم بأن التسجيل لا تتحكم فيه إلا الحكومة صاحبة المشروع.

1 – المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 .

2 – المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

3 – المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

4 – المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

ثانيا – المقرر:

بعد إكمال عملية استلام الملف وعناصره المحتملة من طرف الأمانة العامة للمجلس ويتم تقييده في السجل الخاص بالمجلس، ينتقل إجراء إعداد الملف للاستشارة من قبل المجلس حسب الحالة الطبيعية التي يكون عليها الملف، قصد تعيين مستشار الدولة المقرر (1)، وليقوم بتهيئة ملف المشروع للمناقشة والتداول فيه (2).

1 – تعيين المقرر: إن عملية تعيين مستشار الدولة المقرر تتحكم فيها الحكومة بطريقة غير مباشرة، فلدى عملية الإخطار، ترسل الإدارة مشروع القانون مدعما بوثائق أخرى، تبين من خلالها الوضعية والطريقة التي يجب التعامل بها مع الملف من قبل مجلس الدولة، وذلك حسب طلبات أمانة الحكومة التي ترفق مع الملف بخصوص حالته إن كانت عادية أو استعجالية. وعلى هذا النمط الذي تحدده أمانة الحكومة، تتم عملية تعيين المقرر حسب الكيفية التالية:

أ – التعيين في الاستشارة العادية: في حالة سكوت أمانة الحكومة في التأشير في لواحق ملف المشروع، على أن طلبات الاستشارة لا تتطلب الاستعجال في القيام بها، وتأخذ وضعية التسجيل العادي للملف، عندها يكون تعيين مستشار المقرر خاضعا لأمر صادر من رئيس مجلس الدولة، بعد أن يكون قد اختاره من بين القضاة المستشارين العاملين لدى مجلس الدولة[1].

ب – التعيين في الاستشارة الاستثنائية: إذا رأت الحكومة أن مشروع قانون ما تحيطه ظروف غير عادية، تؤشر على ذلك من خلال العناصر المرفقة مع ملف المشروع، شارحة لمجلس الدولة الممثل في أمانته على أن الملف يتطلب استشارة عاجلة فيه، فيقوم رئيس مجلس الدولة، نزولا عند رغبة رئيس الحكومة بإحالة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة، الذي يعين في حينه مستشار دولة مقررا [2].

وتقييما لعملية التعيين التي جاءت بها المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 98–261 يمكن تسجيل ما يلي:

---

1 – المادة 1/5 من المرسوم التنفيذي رقم 98–261، مرجع سابق.

2 – المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي رقم 98–261.

1 – **الاستشارة العادية:** يكون فيها التعيين من قبل المشرف العام على تسيير مجلس الدولة، وبموجب قرار صادر في شكل أمر، ليعين أحد مستشاري الدولة كمقرر، ليهتم بالملف. الملاحظ لطريقة التعيين يستنتج أن العملية كانت مباشرة، وتم توليها بالعمل رئيس مجلس الدولة دون غيره، مفردا لها قرارا صادرا في شكل أمر، وكأن صيغة صدور قرار التعيين في هذا الشكل، توحي أنه أمام طلب استشارة عاجلة لملف تتطلب ظروفه الاستثناء.

2 – **الاستشارة الاستثنائية:** يكون التعيين فيها بطريقة مغايرة نوعا ما للطريقة المتبعة أثناء الاستشارة العادية.

يظهر الاختلاف الذي تتميز به حالة التعيين في الظرف الاستثنائي، أنه عندما يتم الإخطار من قبل رئيس الحكومة على أن الاستشارة لا بد أن تكون عاجلة، يقوم رئيس مجلس الدولة بإحالتها على رئيس اللجنة الدائمة، وهو نوع من التماطل عكس الحالة العادية الذي يقوم فيها الرئيس بإصدار التعيين عن طريق أمر صادر منه، دون انتظار تعيين جهة أخرى للقيام بالتعيين للمقرر بدله.

2 – **تهيئة ملف الاستشارة:** إن الهدف من تعيين المقرر هو متابعة ملف المشروع، وإعداده من كل الجوانب[1]، ولتمكين المقرر الاستشاري بالمهمة وتسهيلها عليه، منح السلطات نفسها التي منحت للمقرر القضائي، مما تمكنه القيام بنشاطه في إطار الحرية الكاملة الذي يتطلبها التعامل مع الموضوع، ومهما يكن من أمر فتهيئة ملف الاستشارة لابد أن تخضع لخطوات معينة هي:

أ – **دراسة الملف وتحديد جدول الأعمال:** من المهام التي يتولاها بالتطبيق المقرر الاستشاري على ملف مشروع القانون، قراءة الملف حي يتمكن على ضوء فهمه للموضوع تحديد جدول الأعمال.

1 – دراسة الملف: يعني بدراسة ملف الإخطار الذي قدمته الحكومة، قيام المقرر الاستشاري بقراءة وتفحص ملف الموضوع من كل الجوانب القابلة لذلك، وحتى يتأكد له بأنه مستوف للشروط المطلوب توافرها فيه، مثل التأسيس القانوني، والتحكيم بين الوزارات إن وجد، ومدى شرعية مسألته التي كانت سببا في اقتراحه[2].

1- Jean HASSOT, Le rôle de conseil d’état dans l’élaboration du droit, revue, administrative, N° spéciale s, 1999, p.115
2- R. MASPETIAL, Le conseil d’état revue de deux mondes, 1958, p.644.

2 – تحديد جدول الأعمال: بالدراسة والتأكد من الملف بأنه كامل الشروط، يحرر بشأنه تقريرا ليبلغ إلى رئيس مجلس الدولة، من قبل المستشار المقرر في الحالة العادية أو من قبل رئيس اللجنة الدائمة في الظرف الاستعجالي، ليقوم رئيس مجلس الدولة بتحديد جدول الأعمال ويخطر الوزير المعني أو الوزراء المعنيين[1] [2] .

ب – الإعلام بالنتائج: بعد الاجتماع بالموظفين الممثلين للمشروع، والمستدعين من قبل المقرر، والقيام بتحرير التقرير المفصل، يشرع في الإعلام بتوزيعه مع نص مشروع القانون على جميع أعضاء المداولة، مع إعلام رئيس مجلس الدولة ليقوم بجدولة الأعمال وإتمام عملية الاستشارة المتبقية[3].

الفرع الثاني

مناقشة المشروع والبت فيه بالرأي

لإصدار الرأي في مشروع القانون المقدم للاستشارة كآخر إجراء في مشروع القانون، لابد أن يبنى على عمل سابق يسمى المناقشة، الذي تتقاسمه هيئتان من مجلس الدولة حسب طبيعة مشروع القانون، لتقوم كل هيئة على حدة بدراسة ما قدم إليها حسب الإجراءات المطلوبة (أولا)، وبعد المناقشة يتولى المجلس بموجب مداولة منه، إبداء الرأي فيه (ثانيا).

أولا – المناقشة: أشرنا فيما سبق، إلى أن المقصود بالمناقشة، هو محاولة الدخول في الموضوع عن طريق الدراسة، والبحث في مكنوناته، حتى يتسنى إبداء الرأي عليه،لكن كيف يمارس مجلس الدولة المهمة الاستشارية في تشكيلات ذات طابع استشاري تتولاه هيئتان هما: الجمعية العامة في الاستشارة العادية، واللجنة الدائمة في الاستشارة العاجلة؟

1 – تشكيلة الجمعية العامة: تتشكل الجمعية العامة استنادا إلى المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01 من:

- رئيس مجلس الدولة رئيسا.
- نائب رئيس مجلس الدولة.

1 – عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 309.

2 – المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 مرجع سابق.

3- Conseil d’état, encyclopédie juridique, op. cit, p.474.

– محافظ الدولة.

– رؤساء الغرف.

– خمسة من مستشاري الدولة.

– الوزراء أو الوزير المعني بمشروع القانون أو ممثليهم.

* ولا يصح الفصل في مشروع القانون إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل.

والمتفحص في محتوى المادة المذكورة آنفا، يستنتج أنها تنصب على التشكيلة البشرية دون التعرض لعملها.

أ – **التشكيلة البشرية:** تتكون من:

1 – تضم التشكيلة البشرية لمجلس الدولة كقاضٍ استشاري في الاستشارات العادية التي يكون في شكل جمعية عامة، قضاة ذوي خبرة في الميدان القضائي لكن غير مختصين في الميدان التشريعي، الذي يمكن أن يكون متشعبا لعدة تخصصات، قد لا تكون من اختصاص مجلس الدولة.

2 – لا يكون إشراك ممثلي مشروع القانون في غالب الحالات كهيئات مساعدة ومآزرة لتوجه الجمعية العامة في المناقشة، وخاصة لما يكون الموضوع ذا طابع تقني يتطلب درجة عالية من الخبرة المراد إشراكها في النقاش.

ب – **عمل الجمعية العامة:** يبدو غامضا من العودة إلى تطبيق نصوص المرسوم التنفيذي، رقم 98-261، المتعلق بأشكال الإجراءات وكيفياتها، فهذه الأخيرة لا نلحظ لها وجودا بالمعنى والكثافة التي تتواجد به في القوانين المقارنة.

فعمل الجمعية العامة غير مدرج ضمن المرسوم، الذي من المفروض أن يكون متناولا بالتفصيل والدقة لطريقة العمل والمداولة، من ساعة انطلاق اجتماع الجمعية العامة، إلى تاريخ رفع الجلسة بعد المداولة، التي اشترط فيها القانون لتكون صحيحة أن تتخذ بأغلب أصوات الأعضاء الحاضرين، أما الأعمال التي تتطلب إجراءات أخرى فقد أحيلت بنص المادة العاشرة (10) من المرسوم إلى النظام الداخلي للمجلس الباقي سرا

لعدم نشره[1].

2 – **اللجنة الدائمة:** نظرا لاختلاف الوضعيات الطبيعية التي تكون عليها مشاريع القوانين، حسب ما تعرضنا له سابقا، اختلفت الإجراءات المتبعة في الاستشارة الاستعجالية، عنها في العادية.

عندئذ يعرض المشروع على اللجنة لمناقشته والتداول فيه فقط، ولا يعرض على الجمعية العامة. وفيما يلي نأتي على عرض تشكيلة اللجنة الدائمة وعملها.

أ – **تشكيلة اللجنة الدائمة:** تتشكل اللجنة الدائمة من الأعضاء التالية:

- رئيس لجنة برتبة رئيس غرفة.
- أربعة (4) مستشاري دولة.
- محافظ الدولة أو أحد مساعديه[2].
- الوزير المعني بالمشروع أو ممثليه[3].

إذا أردنا تقييم اللجنة الدائمة نلاحظ عليها ما يلي:

1 – يعتبر عدد تشكيلة اللجنة المتكونة من سبعة أفراد قليلا بالمقارنة مع عدد أفراد الجمعية العامة، فالوقت الذي قد يستغرقه النقاش في الاستشارة الاستعجالية يكون ناقصا عن وقت الجمعية العامة، لأن الأولى يشترط لها السرعة في تقديم الاستشارة لأنها مرتبطة بالوقت الاستعجالي، أما الثانية، فمعنية بالوقت العادي.

والمفروض أن يكون عدد الأشخاص في الثانية على الأقل مساويا لعدد أعضاء الجمعية العامة، حتى يتسنى لهم السرعة في انجاز الاستشارة المستعجلة، بتعاونهم وتقسيمهم للمهام فيما بينهم.

2 – إن اتخاذ المداولات بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين حسب تعبير المادة الثامنة، من المرسوم التنفيذي، رقم 98-261، جاءت عامة، وغير محددة للعدد المرجعي

---

1 – تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 على ما يلي: « ***تحدد قواعد الإجراءات الأخرى المطبقة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري في نظامه الداخلي طبقا للمادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق 30 مايو 1998 والمذكور أعلاه*** ».

2 – المادة 38 من القانون العضوي رقم 98-01، مرجع سابق.

3 – المادة 39 من القانون العضوي رقم 98-01، مرجع سابق.

لصحة اجتماع اللجنة أو حتى الجمعية العامة، لأنها أشارت إلى الأعضاء الحاضرين وقدرت نسبية التعبير أن تكون بالأغلبية.

ب – عمل اللجنة الدائمة: لم يتناوله بالنص المباشر في المرسوم التنفيذي شأنه شأن عمل اللجنة العامة، اللهم إلا إذا كان قد تعرض إليه في النظام الداخلي، فلن نجد له أثرا لعدم نشره إلا بعض المواد التي تعرض عرضا في بعض المراجع.

مثل المصادقة بعد المداولة من أعضاء اللجنة الدائمة، ومحافظ الدولة المساعد، بالأغلبية على التقرير النهائي، الذي يعده المستشار المقرر، ثم يرسل إلى رئيس مجلس الدولة[1].

ويكون إبداء الرأي من قبل اللجنة الدائمة بالأغلبية المطلقة للحاضرين، مع ترجيح رأي رئيسها عند تساوي الأصوات [2].

ثانيا – طبيعة الرأي الاستشاري:

النتيجة من المناقشة لمشروع الحكومة،إصدار رأي استشاري يبادر بإبدائه مجلس الدولة، ليبلغه إلى رئيس الحكومة بعد أن يكون قد أخذ شكله النهائي، الذي يجب أن يتحلى به من شروط تشكيلة تتعلق بالمظهر، وشروط موضوعية تنصب على موضوع المشروع.

إلا أن الرأي الاستشاري يبقى مثيرا للتساؤل حول مدى ترتيبه لآثاره بعد تمام إصداره وتبليغه لجهة الحكومة صاحبة طلبية الاستشارة؟.

1 – شروط الرأي الاستشاري: يخضع الرأي الاستشاري لمجموعة من الشروط منها ما يتعلق بالمظهر الخارجي، ومنها ما يتعلق بالموضوع.

أ – شروط المظهر الخارجي للرأي: ينطلي المظهر الخارجي للرأي الاستشاري الصادر عن مجلس الدولة حسب نوع الرأي، فإن كان المشروع المقدم من رئيس الحكومة غير مقبول لإبداء الرأي عليه، يصدر مجلس الدولة رأيا بالرفض الكلي.

---

1 – د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 187.

2 – د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 187.

وقد يكون المشروع غير مقبول في بعض من أجزائه، فيصدر بشأنه رأيا بالرفض الجزئي.

أما في حالة الموافقة على المشروع، فيصدر الرأي مشمولا بالموافقة العامة التي تعالج كل موضوع المشروع المقدم من الحكومة.

ب – شروط موضوعية للرأي: إلى جانب شروط المظهر، يعتمد الرأي الاستشاري على جوانب أخرى للعمل الموضوعي، تصدر من قبل المجلس في شكل خلاصة عامة للمشروع بعد القيام بالأعمال التي تكون قد انصبت على الجوانب الموضوعية التالية:

– حالة كون المشروع غير صالح: إذا رأى مجلس الدولة أن المشروع المقدم إليه غير صالح، فيطلب المجلس، من الحكومة في شكل رأي استشاري، بضرورة إعادة النظر فيه، وإصداره في صياغة جديدة.

– حالة كون المشروع يحمل في موضوعه أخطاء بسيطة: فيصدر رأيا يتناول فيه الأخطاء التي يجب مراجعتها، وتصحيحها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني.

– حالة كون المشروع مقبولا عموما: في هذه الحالة يقوم مجلس الدولة بإصدار رأي يتناول موضوع إثراء مشروع القانون[1] [2].

2 – آثار الرأي الاستشاري: إذا بادر مجلس الدولة بإبداء رأيه حول مشروع القانون، وأصدر رأيه حوله بضرورة إعادة النظر فيه من جديد، أو تعديل مجموعة من مواده، أو إثراءه، فهل تكون له آثار معينة لدى الحكومة؟

تنحصر الإجابة عن السؤال في أثرين أحدهما إجباري والآخر اختياري، وفيما يلي هذان الأثران:

---

1 - J. MASSOT, op, cit, p.160, 161.

2 – وقد أشار د. محمد الصغير بعلي إلى هذه العملية بما يلي: « ***يبدي مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية، وتنصب مراقبته بالخصوص على:***

1 – انسجام النص مع الدستور والمقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها التفحص الداخلي للنص، المفاهيم القانونية المعتمدة ومطابقة اللغات المستعملة، ويقوم مجلس الدولة بإبداء رأيه في شكل تقرير نهائي يحرر باللغة العربية وقد يكون مرفوقا بالترجمة إلى لغة أجنبية مع ضرورة أن يكون التقرير متضمنا لاقتراحات ترمي إلى إثراء النص أو إلى تعديله أو إلى نتيجة عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستوريتها ».

أ – **الأثر الإجباري:** تناولت هذا الأثر مجموعة من النصوص منها الدستورية، والقانونية، التي يجب أن تلتزم الحكومة به لدى عرضها لمشروع القانون أمام مجلس الدولة.

1 – الإجبارية بنص الدستور: نظم الدستور الأثر الشكلي للرأي الاستشاري لمجلس الدولة بالنص عليه في المادة 3/119 بما يلي: « ***تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني*** ».

تظهر العبارة « ... ***بعد أخذ رأي مجلس الدولة...*** » المأخوذة من نص المادة 3/119 من الدستور، على أن رأي مجلس الدولة له أثار إجبارية كوثيقة شكلية، من الواجب الالتزام بها، وإرفاقها ضمن أوراق ملف مشروع القانون، حتى يقبل من قبل المجلس الشعبي الوطني.

أما في حالة عدم الالتزام بحلقة الاستشارة كجزء من الخطة الثلاثية في تكوين عملية التشريع الخاصة بمشاريع القوانين الحكومية، فيكون القانون المتوج من مثل هذا المشروع فاقدا لدستوريته.

2 – الإجبارية بنصوص القانون: القارئ للقانون العضوي لمجلس الدولة، يكتشف منه أنه يتمتع بالاختصاص الاستشاري، حسب نصي المادتين الرابعة والثانية عشرة منه، فجاء نص المادة 4 دالا على الإجبارية من المعنى العام الذي يمكن استخلاصه بتحليل، وفهم مصطلحات المادة المنحصرة بين الإبداء، والتقديم، والرأي، ومشروع القانون.

– أما بالنسبة لنص المادة 12 من القانون العضوي سالف الذكر، فلها التعبير الذي جاءت به المادة 4، وهو نوع من التأكيد على إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة كأثر إجباري لصحة وسلامة التسلسل التشريعي.

ولم يكتف عند هذا الحد، بالنص على الأثر الإجباري برأي مجلس الدولة الاستشاري كجزء من العملية، بل أكده بإصدار مرسوم تنفيذي لتناول العملية الشكلية كأثر إجباري لرأي مجلس الدولة، فتناولته المادة 02 منه، بنصها على ذلك بما يلي: « ***يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين...*** » فنص المادة جاء حاملا لأمر واجب التطبيق كإجراء يقدم من قبل الحكومة، ليتلقاه مجلس الدولة ليدونه كرأي صادر في شكل

تقرير نهائي، ويرسل للأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة، حتى يكمل مشروع القانون، الإجراءات المتبقية، للوصول إلى مرحلة الإصدار النهائي.

ب – **الأثر الاختياري:** نتناول هذا الأثر من الجانب الموضوعي للرأي الذي يصدر من مجلس الدولة حسب الحالات التي سبقت الإشارة إليها.

والرأي الاستشاري حسب السبق القانوني المتعارف عليه، عمل غير إجباري التطبيق على الهيئة الطالبة للاستشارة من جانبها الموضوعي، الذي صدر فيه الرأي بالحذف، أو السحب، أو التعديل، أو الإثراء.

وتبقى حرية التصرف مطلقة للحكومة في الأخذ بالرأي المقترح من مجلس الدولة أو عدم الأخذ به، ولا تعاقب الإدارة الحكومية لما تلقي بالرأي جانبا، ولا تعير له أي اهتمام.

وبذلك يكون الرأي الاستشاري لمجلس الدولة في جانبه الموضوعي، ذا آثار اختيارية عكس آثاره الشكلية، التي يجب احترامها والالتزام بها.

خاتمة

أصبح القضاء الإداري في الجزائر جزءا ثانيا من النظام القضائي الذي كان موحدا، وتعرض للانقسام، ليصبح مكونا لهيئتين قضائيتين، في ظل ما يسمى بالازدواجية القضائية، الذي يفسر من قبل القائمين عليه، على أنه يدخل في إطار سياسة إصلاح العدالة، وتنظيم السلطة القضائية، للتقرب قدر الإمكان من مستوى تحقيق العدالة، والديمقراطية، كعنصرين لقيام دولة القانون.

ومن تفحصنا للجوانب المهمة في الموضوع، تبين لنا أن اختصاص القضاء الإداري في ظل الازدواجية القضائية، لا زال يراوح فما كان عليه زمان نزاع الإدارة في ظل الوحدوية القضائية.

فاختصاص القضاء الإداري مرتبط بأفكار وتوجهات المشرع الجزائري غير المستقرة. فمنذ الاستقلال وهو يتردد في اتخاذ مسار معين يستقر عليه، ويحدد به القاعدة القانونية التي تنظم المرافق العامة للدولة، ومنها مرفق القضاء.

وفي فترة 1965 وحتى 1996، انساق مع النظام الاشتراكي في توجهاته السياسية التي حاول تطبيقها على الأشخاص الإدارية العامة كأساس عضوي لاختصاص القضاء الإداري، إلا أن قواعد تنظيم وتسيير هذه الأشخاص، تصادمت مع واقع المذهب الفكري للمسيرين الإداريين، المتشبع بفكر التسيير الإداري للنظام الحر، الذي كان سائدا أثناء الاحتلال، وبقي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مغروسا في نظر المؤطرين والمشرعين، في تنظيماتهم القانونية الإدارية والقضائية.

يظهر هذا جليا من خلال الملاحظات البسيطة التي يمكن استخلاصها من تسميات بعض المرافق العمومية، مثل مرفق سونطراك، وسوناكوم، وسونلغاز، وغيرها من المرافق الأخرى التي تحمل أسماء خاطئة، لأن هذه المرافق لا تعتبر شركات بالمعنى القانوني الذي يعكس الواقع من وجودها، وحتى التحركات الأخيرة مثل إشراك بعض المساهمين في رأس مال الشركات العامة يبقى غير معبر عن الرأسمال الحقيقي، والأعضاء المالكين له، لأنه لا يتجسد إلا في الدولة وحدها، الشيء الذي ينفي الشراكة،

ويثبت من جهة أخرى على أن القوانين الجزائرية في معظمها منقولة مباشرة من القانون الفرنسي الذي له مثل هذه الشركات وهذا يقاس على الأشخاص الإدارية.

وبالنسبة لجانب النشاط الذي يوكل إلى المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، نلاحظ أن المشرع أهمل تنظيمها القانوني، الذي يفترض فيه الازدواجية في الخضوع للاختصاص. وإن كان الجانب اقتصاديا بحتا تخضع منازعاته لاختصاص القضاء العادي لارتباط تنظيمه بقاعدة قانونية خاصة، (مدنية وتجارية، ... الخ).

مع الملاحظة أن المرفق الاقتصادي العام يجب أن لا نهمل جانبه الإداري العام المكون لجزء كبير لشخصيته، لأنه في حالة نشوب نزاع مرتبط بنشاطه الإداري البحت نكون أمام نزاع قانوني إداري، لأن المشرع لم يتناوله بالنص عليه في الجهة المختصة به قضاءً، والمفروض أن يكون من اختصاص القضاء الإداري بالتنصيص، لا بترك الأمر على الحابل، أمام المتقاضي، أو من طرف القاضي، مثل ما يحدث في غالب الحالات من عدم قدرة المشرع الجزائري على تحديد الجهة القضائية صاحبة الاختصاص، ويكتفي بالنص عليها بالتقنين المبهم بالعبارة المألوفة « ***يمكن الطعن أمام الجهات القضائية المختصة*** ».

وهو نوع من العجز الذي يتصف به الشارع الإداري، ولا نلحظه بالمقابل عند المشرع المدني، ويبدأ العجز بالدرجة الأولى في تعيين الأشخاص الإدارية التي يشملها القضاء الإداري بالاختصاص، التي تنشأ من المشرع في أشكال وتعابير عامة، لا يمكن أن تترجم إلى الواقع إلا بجهد كبير، قد يؤثر ويغير معنى الكلمة، كتسمية لشخص معنوي عام، باصطلاح الدولة، أو الولاية، أو البلدية والمؤسسة العامة ذات الطابع الإداري وغيرها من الأسماء، وهي بمثابة إشكالات تعترض وجه المتخصص الذي يشرع في البحث عن ماهيتها، فما بالك بالشخص العادي الذي يريد منازعة الإدارة، ويعترضه إشكال تحديد الشخص المعنوي العام، الذي لا يتحقق له إلا بعد المرور بطرق ووسائل عديدة حتى يتمكن الشخص المضرور من الوصول إلى مبتغاه، بتحديد الشخص الذي ينازعه أمام القضاء الإداري في جوانبه الخاضعة لاختصاص معين دون الآخر، وهي

نوع من الصعوبات التي تعترض المبادر بمنازعة الإدارة، قبل الولوج إلى الصعوبات التالية، والمتمثلة في الإجراءات.

لم يحل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الإشكال الذي كانت عليه الإجراءات الإدارية، في ظل قانون الإجراءات المدنية، إلا في بعض الحالات المطبقة أمام هيئتي القضاء الإداري، المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، ففي كلتا الدرجتين، تطبق إجراءات موحدة تميل إلى القانون الخاص أكثر منها إلى القانون العام الإداري.

أما جانب الاختصاص الموضوعي، فهو الآخر لا حظنا عليه كثيرا من العوائق، التي تظهر في اعتماد المشرع على إصدارات قانونية تتضمن قواعد ليست في متناول حتى القانونين. وعليه يجب على المشرع الإداري مستقبلا، أن يحاول قدر الإمكان، تناول المعيار الموضوعي بشكل مغاير لما هو عليه الآن بتحديد أنواع القرارات القابلة للطعن أمام القضاء الإداري تحديدا نافيا للجهالة، مثل النص على قرارات معينة لا بد من توافرها لشروط حتى تكون ضرورية ليكتمل تكوينها كقرارات إدارية، وعندها يمكن القول أن هناك فروقا معينة بين الأعمال أو القرارات الإدارية، والقرارات شبه الإدارية، وغيرها من الأعمال التي يعتمد عليها في الاختصاص، وهي لا تمت بأية صلة للقرارات الإدارية، ما عدا قاعدة قانونية في نص قانوني خاص، مثل قانون المحاماة الذي يدرج بعض القرارات أو الأعمال الصادرة من منظمة المحامين على أنها خاضعة في منازعاتها للقضاء الإداري، رغم عدم تماثل القرار الإداري بالقرار الصادر عن تنظيم مهنة خاصة، مكونة من درجتين.

أما بالنسبة لهياكل القضاء الإداري فقليلة مقارنة مع هيئات القضاء العادي الذي يضم ثلاثة مستويات من التقاضي.

إن العدالة القضائية مضمونة على مستوى القضاء العادي أكثر مما هي على مستوى القضاء الإداري، لأن اختصاص المحاكم العادية يكون شاملا لكل القضايا التي تطرح لأول مرة أمام القضاء حسب الاختصاص، ليتم استئنافها أمام المجلس القضائي كدرجة ثانية، بينما في القضاء الإداري، نلاحظ أن الدرجة الأولى المتمثلة في المحاكم الإدارية، منحت اختصاص النزاعات المتعلقة بالإدارات المحلية والولائية في القانون الحالي فقط، إلا في دعوى التعويض فاختصاصها يتسع ليشمل كل دعاوى التعويض المتعلقة بمنازعات

الإدارات المحلية والمركزية. ولو طبقها المشرع على كل الدعاوى الأخرى لهان الأمر بالنسبة للمتقاضين مع الإدارة المركزية بضم دعاويهم أمام مجلس الدولة كقاضي درجة أولى وأخيرة إلى اختصاص المحاكم الإدارية.

يفتقر اختصاص القضاء الإداري على مستوى درجتيه، إلى الاعتماد على وسيلة التخصص، لا من الجانب العضوي فقط، بل يجب الاعتماد والتركيز أكثر على الأداة التي تستعمل للفصل في القضايا الإدارية من قبل القاضي، وهو توفير القواعد القانونية اللازمة والضرورية لجعل هيئة القضاء الإداري أداة للفصل وإحقاقا لمعنى اختصاص جهة قضائية بمسائل محددة غير متداخلة مع نظيرتها الأخرى.

الأمر الذي يجعل القضاء الإداري في غنى عن الحاجة والنقص الذي بقي ملازما له طيلة فترة وجوده، وبذلك يصبح معبرا عن حقيقة دور القضاء الإداري كهيئة للحكم، بوسائل يسيرة، مثل ما يحدث في القضاء العادي، ويتم التخلص من العسر الذي يكشف الممارسة القضائية الإدارية بسبب الالتجاء المستمر للاجتهادات القضائية التي تنتهي في غالب الحالات إلى مجانبة جادة الصواب، لأن أحكام القضاء الإداري يغلب عليها الطابع الإنشائي في تأويل القواعد القانونية التي يستند عليها في الفصل بين المتخاصمين الإداريين.

ومن جهة أخرى يتم الاعتماد على وسائل الغير، ليتم تبنيها، والقول بأنها سبل في بناء الاستقلالية في الاختصاص عن مجال تخصص القضاء العادي فيما يتعلق بالإجراءات التي نلاحظ عليها أنها تم توحيدها بين القضاء العادي والقضاء الإداري، أكثر مما كانت عليه، في ظل وحدوية السلطة القضائية، ويظهر ذلك من تخصيص الكتاب الأول من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كعامل مشترك بين جميع الجهات القضائية، الأمر الذي يدفع إلى القول أن قانون الإجراءات الحديث جاء للتوحيد، أكثر مما هو للتفريق الذي يظهر في الهياكل فقط.

أما اعتبار مجلس الدولة قاضيا استشاريا، فهذه المهمة التي أسندت له، كمساعد لجهاز الحكومة، يكون بمثابة عائق في وجه استقلال القضاء الإداري، الذي من المفروض أن لا تناط به، وإن تحتم الأمر ذلك، فالقضاء العادي، وعلى رأسه المحكمة العليا، أولى

به من مجلس الدولة، لأن مجال اقتراح مشاريع القوانين العادية، أكثر اتساعا، وأعدادها كثيرة بالمقارنة مع مجال مشاريع القوانين الإدارية بأعدادها القليلة.

ومادام القضاء العادي استبعدت مهامه الاستشارية، فكيف يحق اعتماد جهة حديثة النشأة، بالمقارنة مع نظيرتها العريقة في الاختصاص والميدان، كهيئة استشارية؟

إن الإقرار بإلحاق مجلس الدولة ضمن الجهاز الاستشاري للحكومة في إعداد المشاريع القانونية، هو بمثابة استحواذ على حرية القضاء الإداري لما يمارس النشاط الإداري، كجهاز تابع للإدارة المركزية، وبذلك يتأثر سلبا حياد القاضي الإداري لدى ممارسته اختصاصاته القضائية، ويكون لا محالة منحازا لجهاز الإدارة العامة، أكثر ما يكون فاصلا بالحق، نتيجة للآثار السلبية التي يتركها العمل الاستشاري الذي يؤدي إليه الاحتكاك المستمر للإدارة بجهاز القضاء. أما بالنسبة للأشخاص العادية فيكون مبتورا، ولا يعرف لها علاقة إلا عندما يثور النزاع بينه وبين الإدارة.

وبعد سردنا لأهم نتائج دراستنا، كان من الأفضل تضمينه بعض الاقتراحات التي نراها ذات قيمة مستقبلية للقضاء الإداري إن طبقها وهي:

– أن يتم تقسيم القضاء الإداري إلى ثلاث درجات هي: المحكمة الإدارية الابتدائية وتهتم بكامل الدعاوى التي تكون الإدارة المحلية أو المركزية طرفا فيها.

– ومجلس قضائي إداري كدرجة ثانية، حتى ولو كان في شكل مجالس جهوية، ليكون بمثابة قاضي درجة ثانية.

يقسم على أساسه الوطن إلى مجموعة من المقاطعات مثل ما كان متبعا في ظل الغرف الجهوية لتقريب قدر الإمكان الجهة الاستئنافية الثانية للقضاء الإداري من المتقاضين.

ويبقى مجلس الدولة قمة هرم القضاء الإداري يقوم بعملية التقويم للدرجتين السابقتين مما يحقق للمتخاصم مع الإدارة، وللإدارة نفسها حرية في البحث عن وسيلة إحقاق الحقوق لأن القضاء الإداري بدرجتيه في الوقت الحاضر يعتبر غير عادل في عملية توزيع درجات الاختصاص على المتخاصمين في ظل الازدواجية القضائية، وبقي على ما كان عليه في ظل الوحدة القضائية، فالمتخاصمون على مستوى المحاكم الإدارية

محظوظون أكثر من نظرائهم على مستوى مجلس الدولة الذين يخاصمون الأشخاص الإدارية، وغيرها أمام المجلس كقاضي درجة أولى وأخيرة، فقرارات المحاكم الإدارية تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة كدرجة ثانية للتقاضي، أما قرارات مجلس الدولة الصادرة منه كقاضي درجة أولى وأخيرة فلا تقبل الاستئناف، وهو نوع من الإجحاف، لا ذنب للمتقاضي فيه، محبذا لو تم اعتماد اختصاص المحاكم الإدارية بكل القضايا التي تختص بها من جهة، مع ضم اختصاصات مجلس الدولة لما يكون قاضي اختصاص درجة أولى ونهائية، الأمر الذي يوفر للمتقاضين مع الأشخاص الذين يعودون لاختصاص مجلس الدولة إمكانية الاستفادة من درجة ثانية للتقاضي على الأقل.

أما الإبقاء على اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، فهذا النمط من التقاضي أعرج، لأنه لا يمكن تصور قيام عمل قضائي على ثلاث درجات في القضاء العادي، لقطع رأب الشك، إلا أنه بالمقابل يتم إقامة قضاء على درجة واحدة، أو درجتين مثل ما هو مطبق في القضاء الإداري الجزائري فهل هذا معقول؟

بالإضافة إلى البحث عن إيجاد قانون للإجراءات الإدارية الذي يكون مستقلا وقائما بذاته دون إبقائه تحت سيطرة قانون الإجراءات المدنية، الذي لا تخلو منه أية قاعدة قانونية إجرائية أمام القضاء الإداري، إلا وكانت حاملة لقواعد القانون العادي. فعندما يتحرر قانون الإجراءات الإدارية من قانون الإجراءات المدنية، يمكن القول أن القضاء الإداري قد حقق الاستقلال، لأن قواعده القانونية، أصبحت مستقلة عن القانون العادي، وكان الأفضل البداية بهذا الجانب إن كان ممكنا ليأتي من بعده البحث في الهدف المتمثل في إقامة جهات قضائية إدارية مستقلة عن هيئات القضاء العادي، لأن الأساس هو الذي يقام عليه الهيكل، لا العكس.

تم بفضل الله وعونه

مراجع الأطروحة

أولا – باللغة العربية:

1 – الكتب:

1. **أبو القيم فهد عبد الكريم:** القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
2. **أبو زيد فهمي:** القانون الإداري، دون دار نشر، ط3، دون سنة.
3. **د. أحمد أبو الوفا:** المرافعات المدنية والتجارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط13، 1980.
4. **أحمد العزيزي:** قضاء الإلغاء في الأردن، دون دار نشر، عمان، ط1، 1979.
5. ـــــــــــ: قضاء الإلغاء، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1994.
6. **د. أحمد بوضياف:** الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية الكتاب، الجزائر، 1989.
7. **أحمد أرسلان:** مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1982.
8. **أحمد محمود جمعة:** الطعون الاستثنائية أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1986.
9. **د. أحمد محيو:** محاضرات في المؤسسات الإدارية، د.و.م.ج، الجزائر، ط5، 1990.
10. ـــــــــــ: المنازعات الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 2003.
11. **أحمد مسلم:** أصول المرافعات "التنظيم القضائي"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
12. **د. الغوثي بن ملحة:** القانون القضائي الجزائري، د.و.م.ج، الجزائر، ط2، 1989.
13. **أنور أحمد أرسلان:** وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائية، دون دار نشر، 1994.

14. **بشير بلعيد:** القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، 1993.
15. **بشير محمد:** الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 1991.
16. **حسن السيد بسيوني:** دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتاب، القاهرة، 1988.
17. ـــــــــــ: دور القضاء في المنازعات الإدارية، عالم الكتاب، القاهرة، 1988.
18. **حسن خليل:** قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989.
19. **حسين طاهري:** المنازعات الضريبية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
20. **حسين فريجة:** الإجراءات الإدارية والقضائية لمنازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، مطبعة دحلب، الجزائر، 1994.
21. **حسين بن الشيخ أث ملويا**، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومه، الجزائر، 2005.
22. **حسين درويش عبد العالي:** شرح قانون مجلس الدولة الموحد، مكتبة الأنقلو مصرية، القاهرة، 1961.
23. **حسين مصطفى حسن:** القضاء الإداري، د.م.ج، الجزائر، 1993.
24. **حماد حمد شطا:** تطور وظيفة الدولة، د.و.م.ج، الجزائر، 1982.
25. **حمدي حسين عكاشة:** موسوعة العقود الإدارية في التطبيق العملي، دون دار نشر، دون سنة.
26. **حمدي فؤاد علي:** التنظيم والإدارة الحديثة، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت، ط5، 1981.
27. **حمود جلال حمزة:** العمل غير المشروع باعتباره مصدر التزام، د.م.ج، الجزائر، 1986.

28. **حميد عبد القادر علي بلحاج:** مسؤولية المنتج والموزع، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
29. **خالد لعمارة الزعيمي:** القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، دون دار نشر، 1993.
30. **رأفت فودة:** مصادر المشروعية ومنحنياتها، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ط2، 1984.
31. ــــــــــــ: مصادر المشروعية ومنحنياتها، دراسة مقارنة، دون دار نشر، 1994.
32. ــــــــــــ: عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة.
33. **رشيد خلوفي:** قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة والقضاء الكامل، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
34. ــــــــــــ: قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
35. ــــــــــــ: قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2005.
36. **رمزي الشاعر:** قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
37. **رمزي طه الشاعر:** تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ط2، 1984.
38. **رياض عيسى:** النظام القانوني للمؤسسة العامة الاشتراكية في الجزائر، د.و.م.ج، الجزائر، ط1، 1987.
39. **زهدي يكن:** المسؤولية المدنية عن الأعمال غير المباحة، منشورات المكتبة العصرية صيدا، بيروت، ط1، دون سنة.
40. **سامي جمال الدين،** و**إبراهيم عبد العزيز شيحا:** أصول القانون الإداري، جامعة الإسكندرية، 2002.
41. **سايح سنقوقة:** الدليل العملي في إجراءات الدعوى المدنية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 1986.

42. **سعاد الشرقاوي:** القضاء الإداري، دار المعارف، القاهرة، ط1، 1970.
43. **سعاد ناصر:** القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، فريدة ومنقحة، دون دار نشر، الجزائر، ط2، 2002.
44. **سعد عصفور**، و**محسن خليل:** القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة.
45. **سعيد بوشعير:** النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبقا للأمر رقم 66-133، د.م.ج، الجزائر، 1991.
46. **سليمان محمد الطماوي:** نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1966.
47. ــــــــــــــــ: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.
48. ــــــــــــــــ: الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3، 1973.
49. ــــــــــــــــ: القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
50. ــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
51. ــــــــــــــــ: قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط6، 1986.
52. **طعيمة الجرف:** شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ط1، 1956.
53. **عاطف النقيب:** النظرية العامة للمسؤولية الناشئة على الفعل الشخصي، د.م.ج، الجزائر، 1983.
54. **عبد الباسط فؤاد:** القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2000.
55. **عبد التواب عبد الستار:** الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة، وقضاء التنفيذ، منشأة المعارف الإسكندرية، ط3، 1995.

56. **عبد الحميد حشليش:** القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة.
57. **عبد العزيز سعد:** طرق وإجراءات الطعن في الأحكام والقرارات القضائية، دار هومه، الجزائر، ط2، 2006.
58. **عبد العزيز شيحا:** القضاء الإداري، دون دار نشر، 2001.
59. **عبد العزيز عبد المنعم خليفة:** الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة.
60. **عبد الغني بسيوني عبد الله:** ولاية القضاء الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1992.
61. **عبد الله بن محمد الشامي:** نظام القضاء والمرافعات في الشريعة الإسلامية، دراسة فقهية مقارنة، دار الكتب المصرية، القاهرة، ط1، 2000.
62. **عبد الله طلبة:** الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، دمشق، طبعة جديدة، 1975-1976.
63. **عثمان خليل عثمان:** مجلس الدولة، مطبوعات محكمة النقض، القاهرة، 1951.
64. **عز الدين عبد الله:** القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ط10، 1977.
65. **عزيزة أمزيان:** المنازعات الجبائية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2005.
66. **علي خطار الشنطاوي:** القضاء الإداري، دار وائل للنشر، القاهرة، 1995.
67. **علي محمود القيسي:** القضاء الإداري، دار وائل للنشر، ط1، 1999.
68. **عمار بوحوش:** الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
69. **عمار بوضياف:** النظام القضائي الجزائري، دار ريحانة للكتاب، الجزائر، 2002.
70. ــــــــــ: القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007.
71. **عمار عوابدي:** دروس في القانون الإداري، د.م.ج، الجزائر، 1979.

72. ـــــــــــــ: الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982.
73. ـــــــــــــ: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1988.
74. ـــــــــــــ: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، د.م.ج، الجزائر، 1995.
75. ـــــــــــــ: قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
76. ـــــــــــــ: نظرية القرارات الإدارية بين الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003.
77. ـــــــــــــ: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، د.و.م.ج، الجزائر، ط4، 2005.
78. **عمار معاشو**، و**عبد الرحمان عزاوي**: تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النظام الجزائري، دار الأمل، تيزي وزو، دون سنة.
79. **عمر حلمي**: طبيعة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
80. **عمور سلامي**: الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005/2004.
81. **فؤاد العطار**: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة.
82. **فؤاد مهنا**: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دون دار نشر، 1978.
83. ـــــــــــــ: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دون دار نشر، 2002.
84. **فرح أبي راشد**: المسؤولية الإدارية، دون دار نشر، بيروت، 1965.
85. **فوزي أوصديق**: الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 2000.

86. **ليلة كامل:** الرقابة على أعمال الإدارة، – الرقابة القضائية–، دار النهضة، العربية، القاهرة، ط1، 1970.
87. **محسن خليل:** القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دون دار نشر، ط2، 1952.
88. **محفوظ لعشب:** المسؤولية في القانون الإداري، د.م.ج، الجزائر، دون سنة.
89. **محمد الصغير بعلي:** القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004.
90. ــــــــــــــــ: القضاء الإداري،– مجلس الدولة–، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
91. ــــــــــــــــ: المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
92. ــــــــــــــــ: القرارات الإدارية، دار العلوم، للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
93. ــــــــــــــــ: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة فريدة ومنقحة، عنابة، 2005.
94. **محمد الصغير بعلي**، **ويسرى أبو العلاء:** المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2002.
95. **محمد العابدي:** قضاء الإلغاء، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، دون دار نشر، 1994.
96. **محمد حافظ:** القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دون دار نشر، 1993.
97. **محمد حلمي:** القضاء الإداري، منشورات دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1977.
98. **محمد علي شتا:** التنظيم والإدارة في القطاع العام، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1973.
99. **محمد فاروق عبد العزيز:** نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، د.م.ج، الجزائر، 1987.
100. **محمود محمد حافظ** : القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ط3، 1966.
101. **محمود محمد حافظ**، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية القاهرة، ط3، 1993.
102. **مسعود شيهوب:** أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر،د.م.ج، الجزائر، 1986.

103. ــــــــــــــ: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزائر، د.م.ج، 1986.
104. **مصطفى المرعي:** المسؤولية المدنية في القانون المصري، مطبعة توري، الإسكندرية، ط1، 1981.

2 – الأطروحات والمذكرات:

أ – الأطروحات:

1. **حمود حمبلي:** المساواة في تولي الوظائف العامة، في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 1992-1993.
2. **رمزي الشاعر:** تدرج البطلان في القرارات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1966.
3. **سعيد عبد المنعم الحكيم:** الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة دكتوراه دولة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
4. **سليمان محمد سامي حامد:** نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1982.
5. **محفوظ برحماني:** الإطار القانوني والتنظيمي للضريبة العقارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007.
6. **محمد تاجر:** ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2006.
7. **محمد شوقي السيد:** التعسف في استعمال الحق، رسالة دكتوراه، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1979.
8. **مولود ديدات:** تكوين القاضي ودوره في النظام الجزائري، بحث لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر،2003.

ب – المذكرات:

1. **جازية صاش:** قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية، في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1994.

2. **جوهرة بركات:** نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008.
3. **عبد الله حداد:** دعوى الإلغاء، ودورها في حماية الأفراد وحرياتهم، رسالة لنيل دبلوم دراسات عليا في القانون، كلية الحقوق، الرباط، 1980.
4. **عمر بوجادي:** مسؤولية مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1993.
5. **فريدة فرياني:** الغرف الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري، بين مفهومي وحدة وازدواجية القضاء، رسالة ماجستير في القانون الإداري، جامعة باتنة، 1989.
6. **فريد رناي:** حماية حقوق الموظف العام، في النظام القانون للوظيف العمومي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.

3 – المقالات:

1. **أحسن بوسقيعة:** توزيع الاختصاص بين النظامين القضائيين العادي والإداري في مجال المنازعات الإدارية الجمركية، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002 ص42.
2. **بكر القباني:** نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، مجلة العلوم الإدارية، عدد2، الديوان الوطني للعلوم الإدارية، القاهرة، ص229 وما بعدها.
3. **حسين فريحة:** إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر، مجلة إدارة، عدد2، الجزائر، 2002، ص85 وما بعدها.
4. **رشيد خلوفي:** مجلس الدولة، إدارة، المجلد9، عدد1، 1999، ص49-97.
5. **ـــــــــ:** القضاء مجلد 1996، إصلاح قضائي، أم مجرد تغيير هيكلة، إدارة، المجلد10، عدد1، 2000، ص49-65.
6. **رمضان غناي:** عن قابلية خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القضاء الإداري، مجلة مجلس الدولة، عدد3، 2003، ص71 وما بعدها.

7. **زوبيدة كريبي:** الرقابة الجبائية، كسبب رئيسي للمنازعة الضريبية، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص9.
8. **سعاد الشرقاوي:** أفاق جديدة أمام المسؤولية المدنية، مجلة العلوم الإدارية للأبحاث والمقالات، عدد2، 2005، ص297.
9. **سعيد بوشعير:** مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب، وتونس، المبادرة بالتشريع، مجلة إدارة، الجزائر، عدد2، 1998، ص 297 وما بعدها.
10. **سلمان محمد الطماوي:** مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، العدد1، 1961، ص5 وما بعدها.
11. **صالح عنصر:** رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص53 وما بعدها.
12. **عبد الرزاق زوينة:** الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص23.
13. **عبد الرحمن جنيدي:** ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري أمام مجلس الدولة، مجلة المحاماة المصرية، عدد1، 1962، ص487 وما بعدها.
14. **عبد الكريم بودربوة:** القضاء الإداري في الجزائر، واقع وأفاق، مجلة مجلس الدولة، عدد6، 2006، ص21.
15. **عبد العزيز نويري:** المنازعة الإدارية في الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2005، ص11 وما بعدها.
16. **عمار معاشو:** التعليق على اجتهاد مجلس الدولة بخصوص نظرية اليقين، مجلة المحاماة، عدد3، 2005، ص112 وما بعدها.
17. **فريدة أبركان:** رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص37 وما بعدها.
18. **فوزي عبد العزيز:** المنازعات الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها، الجزء الأول، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص105 وما بعدها.

19. **محمد الشريف كتو:** حماية المستهلك من ممارسات المنافية للمنافسة، إدارة، عدد23، 2002، ص67 وما بعدها.
20. **محمد بن ناصر:** إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية، واقع وأفاق، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص29 وما بعدها.
21. **محمد تقية:** مبدأ المشروعية، ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، وزارة العدل، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992، ص40 وما بعدها.

4 – النصوص القانونية:

أ – النصوص التشريعية:

1- أمر رقم 65-278، مؤرخ في 1965/11/16، المتضمن التنظيم القضائي، ج.ر، عدد96، 1965.
2- أمر رقم 75-74، مؤرخ في 1975/11/12، متضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل لعقاري، ج.ر، عدد92، 1975.
3- قانون رقم 89-21، مؤرخ في12 /1989/12، المتضمن القانون الأساسي للقضاة، ج.ر، عدد82، 1989.
4- مرسوم رقم 59/85، مؤرخ في 1985/05/25، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارة العمومية، ج.ر، عدد13، 1985، ص 22.
5- قانون رقم 90-07، مؤرخ في 1990/4/3، متضمن تنظيم المجلس الأعلى للإعلام، ج.ر، عدد14، 1990، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي، رقم 93-22، مؤرخ في 1993/10/26، ج.ر، عدد92، 1993.
6- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 1990/4/7، المتعلق بقانون الولاية، ج.ر، عدد15، 1990.
7- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 1990/4/7، المتعلق بقانون البلدية، ج.ر، عدد15، 1990.

8- قانون رقم 90-20، مؤرخ في 1990/7/31، ج.ر، عدد35، 1990، المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05، المؤرخ في 1985/02/15، المتعلق بحماية وترقية الصحة، ج.ر، عدد8، 1985.

9- قانون رقم، 90-22، مؤرخ في 1990/8/18، معدل ومتمم بقانون رقم 91-14، مؤرخ في 1991/9/14، المعدل بالمرسوم رقم 97-91، مؤرخ في 1997/03/17، المتضمن القانون الأساس للسجل التجاري، ج.ر، عدد10، 1997.

10- قانون رقم 91-04، مؤرخ في 1991/1/8، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر، عدد2.

11- مرسوم تشريعي، رقم 93-10، مؤرخ في 1993/5/23، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر، عدد34، 1993.

12- مرسوم تشريعي، رقم 93-10، مؤرخ في 1993/5/23، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر، عدد34، 1993، معدل ومتمم بالأمر رقم 96-10، مؤرخ في 1996/1/10، ج.ر، عدد3، 1996.

13- أمر رقم 95-07، مؤرخ في 1995/01/25، المتعلق بالتأمينات، ج.ر، عدد13، 1995، معدل ومتمم بقانون 06-04، مؤرخ في 2006/02/20، المتعلق بالتأمينات، ج.ر، عدد5، 2006.

14- أمر رقم 97-07، مؤرخ في 1997/3/6، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 04-01، المؤرخ في 2004/02/07، ج.ر، عدد66، 2004. تعديل بموجب قانون عضوي رقم 07-08، يعدل قانون الانتخابات مؤرخ في 2007/07/28، ج.ر عدد 48.

15- قانون رقم 98-02، مؤرخ في 1998/5/30، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، عدد37، 1998.

16- قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 1998/5/30، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد37، 1998.

17- قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 2000/8/5، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر، عدد48، 2000.
18- قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 2000/8/5، ينظم القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر، عدد48، 2000.
19- قانون رقم 01-10، مؤرخ في 3 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر، عدد35، 2001.
20- قانون رقم 01-10، مؤرخ في 2001/7/3، يتعلق بالمناجم، ج.ر، عدد53، 2001، معدل ومتمم بأمر رقم 07-02، مؤرخ في 2007/03/01، ج.ر عدد 16، 2007.
21- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 2002/8/5، يتعلق بالكهرباء ومد الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد08، 2002.
22- قانون رقم 03-24، مؤرخ في 2003/02/17، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 1993/5/23، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر، عدد11، 2003.
23- أمر رقم 03-11، مؤرخ في 2003/8/26، يتعلق بالقرض والنقد، ج.ر، عدد52، 2003، مصادق عليه بموجب قانون رقم 03-15، مؤرخ في 2003/10/15، ج.ر،عدد 54، 2003.
24- قانون رقم04-02، مؤرخ في 2004/6/23، يحدد القواعد المطبقة على المارسات التجارية، ج.ر، عدد41، 2004.
25- قانون رقم 06-04، مؤرخ في 2006/02/20، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07، مؤرخ في 1995/01/25، المتعلق بالتأمينات، ج.ر، عدد15، 2006.
26- قانون المالية 06-21، لسنة 2007، ج.ر، عدد85، 2006.
27- قانون 08-09 مؤرخ في 2008/02/25، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد21، 2008.

ب - النصوص التنظيمية:

1- مرسوم رقم 86-107، مؤرخ في 1986/4/29، المتضمن التنظيم القضائي، ج.ر، عدد18، 1986.

2- مرسوم تنفيذي رقم 90-245، مؤرخ في 1990/8/18، يتضمن تنظيم الأجهزة الخاصة بضبط الغاز وكيفية تركيبها واستغلالها، ج.ر، عدد88، 1990.
3- مرسوم رئاسي رقم 94-132، مؤرخ في 1994/5/29، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها، ويضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها، ج.ر، عدد39، 1994.
4- مرسوم رئاسي، 96-438، مؤرخ في 1996/12/7، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 1996/11/6، معدل ومتمم، ج.ر، عدد76، 1996.
5- مرسوم تنفيذي رقم 98-261، مؤرخ في 1998/8/29، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.
6- مرسوم تنفيذي رقم 98-356، مؤرخ في 1998/11/14، يتضمن تطبيق القانون رقم 98-02، ج.ر، عدد85، 1998.
7- مرسوم تنفيذي رقم 98-357، مؤرخ في 1998/11/14، يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 98-02، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، عدد85، 1998.
8- مرسوم تنفيذي رقم 99-186، مؤرخ في 1999/6/27، يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 91-11، مؤرخ في 1991/4/27، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر، عدد54، 1993.
9- مرسوم رئاسي رقم 02-250، مؤرخ في 2002/7/24، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03-301، مؤرخ في 2003/9/11، ج.ر، عدد52، 2003.

5 - الأحكام والقرارات القضائية:

1 - في مصر:

أ- أحكام المحكمة الإدارية العليا:

1. حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 274، مؤرخ في 1953/11/21، مجلة المحاماة، لسنة1955، ص1906.

2. حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 640، مؤرخ في 1953/11/21، مجلة المحاماة لسنة 1955، ص1905.
3. حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن 928، مؤرخ في 1959/6/6 مجلة المحاماة، لسنة 1960، ص4.
4. حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1961/5/20، المجموعة، ص1159.
5. حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 620، جلسة 1962/15.12.
6. حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1962/12/15، ص289.
7. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2679، جلسة 1968/4/26، ص805.
8. حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 274، جلسة 1982/1/15.
9. حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 1654، جلسة 1994/5/22.
10. حكم الحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 3592، جلسة 1995/02/27.
11. حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 2248، جلسة 1995/3/7.

ب- أحكام محكمة القضاء الإداري

1. حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 86، للسنة القضائية السادسة، جلسة 1937/4/12.

2 - في الجزائر:

أ - قرارات المجلس الأعلى:

1- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار مؤرخ في 1966/4/18، قضية بن زكري، المجلة القضائية، عدد1، 1966، ص 75.
2- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار، مؤرخ في 1968/07/12، المجلة الجزائرية، 1968، ص963.
3- المجلس العلى، الغرفة الإدارية، قرار، مؤرخ في 1969/2/14، حولية العدالة، 1969، ص131.
4- المجلس الأعلى، غرفة القانون الخاص، مؤرخ في 1969/7/2، (غير منشور).

5- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 23650، الصادر في 1982/1/9، المجلة القضائية، عدد1، 1989، ص219 وما بعدها.
6- المجلس الأعلى، قرار رقم 2949، مؤرخ في 1982/7/10، المجلة القضائية، عدد1، 1989، ص235 وما بعدها.
7- المجلس الأعلى، قرار رقم 42917، المؤرخ في 1985/6/15، المجلة القضائية، عدد4، 1989، ص 243 و245.
8- المجلس الأعلى، قرار رقم 42898، مؤرخ في 1986/2/1، المجلة القضائية، عدد3، 1990، ص172.
9- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 27475، مؤرخ في 1982/5/29، المجلة القضائية، عدد2، 1990، ص185.
10- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 38832، مؤرخ في 1985/5/18، قضية ضد الشركة الوطنية للأروقة الجزائرية، المجلة القضائية، العدد1، 1988، ص259.
11- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 35161، الصادر في 1984/5/26، المجلة القضائية، عدد4، 1989، ص220.
12- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 44026، مؤرخ في 1985/11/23، (قرار غير منشور).
13- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898، مؤرخ في 1986/2/1، (قرار غير منشور).
14- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 55235، مؤرخ في 1988/6/3،المجلة القضائية، عدد3، 1990، ص205.
15- المجلس الأعلى، قرار رقم 54362، الصادر في 1989/4/8، المجلة القضائية، عدد3، 1991، ص165 وما بعدها.

ب - قرارات المحكمة العليا - الغرفة الإدارية -

1- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 58948، مؤرخ في 1989/11/18، المجلة القضائية، عدد1، 1991، ص131.

2- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 56644، مؤرخ في 1989/12/27، قضية مديرية الشؤون الدينية، المجلة القضائية، عدد2، 1989، ص115.
3- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62040، مؤرخ في 1990/2/10،المجلة القضائية، عدد3، 1990، ص181.
4- المحكمة العليا، قرار رقم 75502، الصادر في 1990/4/21، المجلة القضائية، عدد3، 1992، ص151 وما بعدها.
5- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 68240، مؤرخ في 1990/7/28،المجلة القضائية، عدد1، 1998، ص135.
6- المحكمة العليا، قرار رقم 624، الصادر في 1991/3/20، المجلة القضائية، عدد1، 1993، ص139.
7- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 88053، مؤرخ في 1991/12/29،المجلة القضائية، عدد2، 1993، ص127.
8- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 28881، مؤرخ في 1993/6/28، المجلة القضائية، العدد1، 1989، ص185.
9- المحكمة العليا، قرار رقم 103951، الصادر في 1994/6/26، المجلة القضائية، عدد1، 1996، ص167.
10- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 108740، مؤرخ في 1996/3/31،المجلة القضائية، عدد5، 1997، ص135.
11- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 139227، مؤرخ في 1996/5/22،المجلة القضائية، عدد1، 1996، ص96.
12- المحكمة العليا، قرار رقم 115657، الصادر في 1997/1/5، المجلة القضائية، عدد1، 1997، ص101 وما بعدها.
13- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 252824، مؤرخ في 2001/6/20، قضية شركة (س.ن) ضد الشركة الوطنية لتأمينات النقل (كان)، المجلة القضائية، عدد2، 2002، ص211.

14- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 27133، مؤرخ في 2002/3/5، قضية (أ.ش.ك ومن معه) ضد الديوان الجزائري المهني ومن معه، المجلة القضائية، عدد1، 2004، ص171.

15- المحكمة العليا، قرار رقم 286176، مؤرخ في 2002/7/23، قضية (ز.م ضد شركة الخطوط الجوية الجزائرية)، المجلة القضائية، عدد1، 2004، ص157.

16- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 014637، مؤرخ في 2004/6/15، قضية مصفي مؤسسة البناء لبلدية ميلة، ضد (خ.ن)، المجلة القضائية، عدد2، 2002، ص202.

جـ - قرارات مجلس الدولة:

1- مجلس الدولة، قرار رقم 128944، مؤرخ في 1998/6/8، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص75.

2- مجلس الدولة، قرار رقم 172994، مؤرخ في 1998/7/27، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص83.

3- مجلس الدولة، قرار رقم 169417، مؤرخ في 1998/7/27، ش.م ضد لجنة دائرة، (قرار غير منشور).

4- مجلس الدولة، قرار رقم 157847، مؤرخ في 1998/11/17، قضية والي ولاية تيبازة، ضد حدوش جمال، (غير منشور).

5- مجلس الدولة، قرار رقم 199000، مؤرخ في 1999/2/1، قضية ضد بلدية سرايدي، ولاية عنابة، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2001، ص105.

6- مجلس الدولة، قرار رقم 149303، مؤرخ في 1999/2/01، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص .

7- مجلس الدولة، قرار رقم 150297، مؤرخ في 1999/2/1، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2002، ص95.

8- مجلس الدولة، قرار رقم 146045، مؤرخ في 1999/2/01، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص91.

9- مجلس الدولة، قرار رقم 149303، مؤرخ في 1999/2/01، قضية مديرية البريد والمواصلات في المسيلة، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص93.
10- مجلس الدولة، قرار رقم 120328، مؤرخ في 1999/3/8، قضية والي مستغانم ضد فوضيل أعمر،(قرار غير منشور).
11- مجلس الدولة، قرار رقم 154757، مؤرخ في 1999/4/5، قضية بوشطب علي ضد والي ولاية عنابة ومن معه، (قرار غير منشور).
12- مجلس الدولة، قرار رقم 160507، مؤرخ في 1999/4/19، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص103.
13- مجلس الدولة، قرار رقم 160507، مؤرخ في 1999/4/19، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص103.
14- مجلس الدولة، قرار رقم 165886، مؤرخ في 1999/5/17، قضية منصور الطاهر، ضد مدير القطاع الصحي بغرداية (قرار غير منشور).
15- مجلس الدولة، قرار رقم 159719، مؤرخ في 1999/5/31، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص97.
16 - مجلس الدولة، قرار رقم 184600، مؤرخ في 1999/5/31، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2001، ص101.
17- مجلس الدولة، قرار رقم 1511، مؤرخ في 1999/7/19، يتعلق بعيب الاختصاص، (قرار غير منشور).
18- مجلس الدولة، قرار رقم 182149، مؤرخ في 2000/2/14، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص107.
19- مجلس الدولة، قرار رقم 192917، مؤرخ في 2000/4/10،(قرار غير منشور).
20- مجلس الدولة، قرار رقم 199504، مؤرخ في 2000/6/12،(قرار غير منشور).
21- مجلس الدولة، قرار رقم 204658، مؤرخ في 2000/7/10، قضية بين س. ضد منظمة المحامين، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص111.
22- مجلس الدولة، قرار رقم 005913، مؤرخ في 2000/8/7، (قرار غير منشور).
23- مجلس الدولة، قرار رقم 006812، مؤرخ في 2000/11/28، (قرار غير منشور).

24- مجلس الدولة، قرار رقم 10270، مؤرخ في 2001/3/24، قضية بين س.م.ب ضد بلدية زيامة منصورية، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2004، ص24.

25 - مجلس الدولة، قرار رقم 001192، مؤرخ في 2001/4/9، قضية ب.ط ضد مديرية التربية لولاية قالمة، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص119.

26 - مجلس الدولة، قرار رقم 001205، مؤرخ في 2001/4/9، قضية القطاع الصحي بأريس ضد ق.ب، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004.

27- مجلس الدولة، قرار رقم 001190، مؤرخ في 2001/6/11، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2001، ص123.

28- مجلس الدولة، قرار رقم 001714، مؤرخ في 2001/7/30، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، 2003، ص19.

29- مجلس الدولة، قرار رقم 004851، مؤرخ في 2001/9/24، قضية ورثة المرحوم ط.م، ضد والي ولاية تلمسان ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص159.

30- مجلس الدولة، قرار رقم 002871، مؤرخ في 2001/11/12، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2001، ص141.

31- مجلس الدولة، قرار رقم 006614، مؤرخ في 2001/11/12، مجلة مجلس الدولة، عدد6، 2005، ص61.

32- مجلس الدولة، قرار رقم 005951، مؤرخ في 2002/2/11، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص149.

33- مجلس الدولة، قرار رقم 182149، مؤرخ في 2002/2/14، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص107.

34- مجلس الدولة، قرار رقم 003808، مؤرخ في 2002/4/8، قضية ضد وكالة عقارية لبلدية بتحلين، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص206.

35- مجلس الدولة، قرار رقم 10349، مؤرخ في 2002/4/30، قضية بين موثقة ضد المنظمة الوطنية للموثقين، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص226.

36- مجلس الدولة، قرار رقم 005587، مؤرخ في 2002/5/27، قضية وزير المالية ضد م.ف، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004.
37- مجلس الدولة، قرار رقم 003601، مؤرخ في 2002/6/10، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص209.
38- مجلس الدولة، قرار رقم 004827، مؤرخ في 2002/6/24، قضية بين وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين (ل.ع)، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص171.
39- مجلس الدولة، قرار رقم 013772، مؤرخ في 2002/8/14، قضية بين مقيم سوري ضد قرار مصالح الشرطة المحلية، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص226.
40- مجلس الدولة، قرار رقم 07304، مؤرخ في 2002/9/23، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص155.
41- مجلس الدولة، قرار رقم 08560، مؤرخ في 2002/9/23، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص175.
42- مجلس الدولة، قرار رقم 14431، مؤرخ في 2002/9/24، مجلة مجلس الدولة، عدد2، 2002، ص218.
43- مجلس الدولة، قرار رقم 007292، مؤرخ في 2002/12/20، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002، ص149.
44- مجلس الدولة، قرار رقم 13397، مؤرخ في 2003/1/7، قضية ر.ل ضد ب.ع، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص135.
45- مجلس الدولة، قرار رقم 7462، مؤرخ في 2003/2/25، قضية س.ر ضد مديرية التربية لولاية سطيف، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص166.
46- مجلس الدولة، قرار رقم 007733، مؤرخ في 2003/3/11، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص208.
47- مجلس الدولة، قرار رقم 11450، مؤرخ في 2003/3/11، قضية ش.م ضد م.ج. للمحامين ناحية قسنطينة ووزير العدل، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص8.

48- مجلس الدولة، قرار رقم 008041، مؤرخ في 2003/3/18، قضية ع.ب، ضد مدير القطاع الصحي لولاية المسيلة، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص183.

49 - مجلس الدولة، قرار رقم 13164، مؤرخ في 2003/4/1، قضية ش.ل ضد والي ولاية بجاية، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص141.

50- مجلس الدولة، قرار رقم 14489، مؤرخ في 2003/4/1، قضية ألجيريان أنترناسيونال بنك ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد6، 2006، ص84.

51 - مجلس الدولة، قرار رقم 007440، مؤرخ في 2003/4/15، قضية بين مديرية الضرائب لولاية غيليزان، ضد ب.أ، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص89.

52 - مجلس الدولة، قرار رقم 008072، مؤرخ في 2003/4/15، قضية مقاولة الأشغال العمومية،ل.م، ضد رئيس بلدية تنس، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص80.

53- مجلس الدولة، قرار رقم 012355، مؤرخ في 2003/4/15، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص178.

54- مجلس الدولة، قرار رقم 004841، مؤرخ في 2003/4/15، قضية الوكالة الوطنية للتنظيم والتسيير العقاري الحضري، ضد أ.ح، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص77.

55- مجلس الدولة، قرار رقم 007451، مؤرخ في 2003/4/15، قضية ب.س ضد بلدية وهران، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص93.

56- مجلس الدولة، قرار رقم 12355، مؤرخ في 2003/4/15، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص178.

57- مجلس الدولة، قرار رقم 013334، مؤرخ في 2003/5/6، قضية وزير المالية (المديرية العامة للأملاك الوطنية) ضد خ.ز ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص105.

58- مجلس الدولة، قرار رقم 200312، مؤرخ في 2003/5/20، قضية السيد أ. أحمد ضد بلدية إليزي، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص16 وما بعدها.

59- مجلس الدولة، قرار رقم 661004، مؤرخ في 2003/6/3، قضية القطاع الصحي لبولوغين، ضد ع.ل، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص99.

60- مجلس الدولة، قرار رقم 11081، مؤرخ في 2003/6/16، قضية بين ب .ع ومن معه ضد نقيب م. من سطيف، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص56.

61 - مجلس الدولة، قرار رقم 010270، مؤرخ في 2003/6/17، قضية و.س، م.س، ضد بلدية زيامة منصورية،، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص75.

62 - مجلس الدولة، قرار رقم 010834، مؤرخ في 2003/6/17، قضية ك .ع ضد والي ولاية قسنطينة ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص84 و85.

63- مجلس الدولة، قرار رقم 002307، مؤرخ في 2003/7/1، قضية ب.ح ضد بلدية القبة، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2004، ص120، 121.

64- مجلس الدولة، قرار رقم 006405، مؤرخ في 2003/7/1، قضية خ.م ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية لبلدية باب الزوار ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص115.

65- مجلس الدولة، قرار رقم 011003، مؤرخ في 2003/7/1، قضية ج.أ ضد المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي غنيف، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص201 و202.

66- مجلس الدولة، قرار رقم 11086، مؤرخ في 2003/7/22، قضية ب.ن ضد رئيس المجلس الشعبي لبلدية وهران، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص205.

67- مجلس الدولة، قرار رقم 010497، مؤرخ في 2003/12/30، قضية البنك التجاري والصناعي ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد6، 2006، ص172.

68- مجلس الدولة، قرار رقم 011052، مؤرخ في 2004/1/20، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص175.

69- مجلس الدولة، قرار رقم 013565، مؤرخ في 2004/1/20، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص181.
70- مجلس الدولة، قرار رقم 021626، مؤرخ في 2004/2/22، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص203.
71- مجلس الدولة، قرار رقم 11950، مؤرخ في 2004/3/9، قضية شركة نقل المسافرين ضد رئيس بلدية وهران، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص212 و213.
72- مجلس الدولة، قرار رقم 009993، مؤرخ في 2004/3/16، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص150.
73- مجلس الدولة، قرار رقم 009898، مؤرخ في 2004/4/20، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص143.
74- مجلس الدولة، قرار رقم 01558، مؤرخ في 2004/5/11،قضية ب.ع وب.ر ضد مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص237.
75- مجلس الدولة، قرار رقم 013551، مؤرخ في 2004/5/15، قضية بلدية عنابة ضد ع.م.ص، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص130.
76- مجلس الدولة، قرار رقم 017892، مؤرخ في 2004/5/25،قضية ولاية الطارف ضد أعضاء مستثمرة فلاحية، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2005، ص232.
77- مجلس الدولة، قرار رقم 013551، مؤرخ في 2004/6/15،قضية بلدية عنابة ضد ع.م.ص، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص130.
78- مجلس الدولة، قرار رقم 014637، مؤرخ في 2004/6/15،قضية بلدية العلمة ضد هــ.ع، مجلة مجلس الدولة، عدد5، 2004، ص132.
79- مجلس الدولة، قرار رقم 016348، مؤرخ في 2004/12/21، قضية بلدية وهران ضد مؤسسة ب،(قرار غير منشور).

80 – مجلس الدولة، قرار رقم 013673، مؤرخ في 2005/2/1، قضية ع.م ومن معه، ضد المجلس الشعبي البلدي لبلدية السحاولة ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2007، ص161.

81 – مجلس الدولة، قرار رقم 014397، مؤرخ في 2005/2/1، قضية ع.ب ولاية وهران، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص157.

82– مجلس الدولة، قرار رقم 01970، مؤرخ في 2005/2/15، قضية النقابة الجزائرية للصناعة الصيدلانية، ضد وزير العمل ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2005.

83– مجلس الدولة، قرار رقم 025165، مؤرخ في 2005/3/8، قضية حول وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص169.

84– مجلس الدولة، قرار رقم 013334، مؤرخ في 2005/5/6، قضية وزير المالية، ضد ع.ر، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص105.

85– مجلس الدولة، قرار رقم 015697، مؤرخ في 2005/6/7، قضية بلدية قسنطينة، ضد م.ل، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص163 و164.

86– مجلس الدولة، قرار رقم 006405، مؤرخ في 2005/7/1، قضية خ.م، ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية لباب الزوار ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003، ص115.

87– مجلس الدولة، قرار رقم 015869، مؤرخ في 2005/7/12، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص141.

88 – مجلس الدولة، قرار رقم 017359، مؤرخ في 2005/7/12، قضية رئيس بلدية وطاية ضد د.ت ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص151.

89– مجلس الدولة، قرار رقم 22350، مؤرخ في 2005/7/12، قضية ق.ع.ب، ضد مديرية الشباب والرياضة لولاية البويرة، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص92.

90– مجلس الدولة، قرار رقم 019920، مؤرخ في 2005/9/20، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2007، ص102.

91- مجلس الدولة، قرار رقم 018977، مؤرخ في 2005/10/4، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص136.
92- مجلس الدولة، قرار رقم 020217، مؤرخ في 2005/10/18، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص123.
93- مجلس الدولة، قرار رقم 018557، مؤرخ في 2005/10/18، دعوى ضريبية، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص107.
94- مجلس الدولة، قرار رقم 27279، مؤرخ في 2005/10/25، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص236.
95- مجلس الدولة، قرار رقم 019194، مؤرخ في 2005/11/29، قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة سوفاك (متخصصة في صناعة وتركيب البطاريات)، ضد إدارة الجمارك، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص113.
96- مجلس الدولة، قرار رقم 019747، مؤرخ في 2005/11/29، قضية وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية ضد ورثة خ.أ، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2005، ص118.
97- مجلس الدولة، قرار رقم 027544، مؤرخ في 2006/2/14، قضية محمد الصالح ضد وزير التشغيل والتضامن، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص238.
98- مجلس الدولة، قرار رقم 021929، مؤرخ في 2006/2/22، قضية س.س ضد عميد كلية الطب، مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2006، ص206 و207.
99- مجلس الدولة، قرار رقم 021626، مؤرخ في 2006/2/22، قضية بين بلدية تيزي وزو وشركة خاصة، مجلة مجلس الدولة، عدد7، 2006، ص203.
100- مجلس الدولة، قرار رقم 25486، مؤرخ في 2006/3/15، دون ذكر أطراف القضية، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص190.
101- مجلس الدولة، قرار رقم 22092، مؤرخ في 2006/3/22، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص209.
102- مجلس الدولة، قرار رقم 26384، مؤرخ في 2006/4/19، مدير تعليم السياقة ضد مصلحة الضرائب، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص195.

103- مجلس الدولة، قرار رقم 30134، مؤرخ في 2006/6/14، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص197.

104- مجلس الدولة، قرار رقم 24719، مؤرخ في 2006/6/28، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص225.

105- مجلس الدولة، قرار رقم 26083، مؤرخ في 2006/10/31، قضية ع.م ضد مفتشية قمع الغش بوزارة التجارة، مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، ص212.

د - قرارات الغرف الإدارية بالمجالس القضائية:

1. مجلس قضاء تيزي وزو، الغرفة الإدارية، قرار رقم 2001/905، مؤرخ في 1994، قضية بين س.م ضد بلدية فريحة، (قرار غير نشور).
2. مجلس قضاء تيزي وزو، الغرفة الإدارية، قرار رقم 2002/95، مؤرخ في 2002/2/9، (قرار غير منشور).
3. مجلس قضاء تيزي وزو، الغرفة الإدارية، قرار رقم 2005/200، مؤرخ في 2006/3/27، قضية س.ر، ضد القطاع الصحي لولاية تيزي وزو، المثل في شخص مديره (قرار غير نشور).
4. مجلس قضاء البويرة، الغرفة الإدارية، قرار رقم 1994/760، قضية بين ع.ب، ضد بلدية البويرة (قرار غير منشور).
5. مجلس قضاء تيزي وزو، الغرفة الإدارية، قرار رقم 2006/333، قضية خ.ف، ضد مديرية التربية لولاية تيزي وزو، ممثلة في شخص مديرها العام.(قرار غير منشور).

ثانيا – باللغة الفرنسية:

1- Ouvrages :

1. **ALLEXANDRE (J)**, Droit fiscal algérien, O.P.U, Alger, 1990.
2. **AUBY (J M)** et **Drago ROLAND**, Traité de contentieux administratif, T2, Paris, L.G.D.J, 1962.
3. **AUTRIN (J.C)**, Le contrôle des autorités administratives indépendantes par le conseil d’état est-il pertinent ? R.D.P, N°6, 1991.
4. **BEN SALAH (H)**, L’organisation administrative de la Tunisie, centre de recherche et d’études administratives, Tunis, 1990.
5. **BENOIT (F.P)**, Le conseil municipal, Dalloz, Paris, 1983.
6. **BENOIT (F.P)**, Le droit administratif français, Paris, Dalloz, 1968.
7. **BONNARD (R)**, Précis élémentaire de droit administratif,4ème édition, Masson, Paris, 1985.
8. **BRAIBANT (Guy)**, Le contentieux administratif, Paris, 1986.
9. **CHEVALIER (J)**, Le service public, dossier thèmes, P.U.F, Paris, 1971.
10. **CONCHENERE EPISIER**, Le service public dans la théorie de l’état de droit, L.G.D.J, Paris, 1972.
11. **DEBBACSH (CH)**, et **RICCI (Jean Claude)**, Contentieux administratif, 6ème édition, Dalloz, Paris, 1994.
12. **DEBBASCH (CH)**, Contentieux administratif, 6ème édition, Dalloz, Paris, 1994.
13. **DEBBASCH (CH)**, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975.
14. **DEBBASCH (CH)**, Contentieux administratif, L.G.D.J, Paris, T11, 1985.
15. **DOVENCE (J.C)**, Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale, A.J.D.A, 1971.
16. **FOILLARD (PHILIPPE)**, Droit administratif, C.P.U, Paris, 2001.
17. **GABOLDE (CH)**, Traité pratique de la procédure des tribunaux administratifs, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1974.
18. **GABOLDE (CH)**, Traité pratique de la procédure des tribunaux administratifs, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1978.
19. **GUEDON (M.J)**, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, 1992.
20. **HASOU (J)**, Pouvoir discrétionnaire et contrôle juridictionnel de l’administration, L.G.D.J. 1958.
21. **JAQUES MARIEL**, Contentieux administratif, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1975.

22. **KOBTAN** (**M**), Le régime juridique des contrats du secteur public, O.P.U, Alger, 1984.
23. **LAFERIERE**, Traité de la juridiction administratif, Paris, 1890.
24. **LAPANNE** (**J)**, Contentieux administratif, direction de la fonction publique,alger,T3,1972.
25. **LAUBADERE** (**A.De)**, Traité élémentaire du droit administratif, T1, L.G.D.J, 5ème édition, Paris, 1970.
26. **LAUBADERE** (**A.De**), **VENIZIA** (**J.C**), **GANDUEL** (**Y**), Traité de droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1980.
27. **LETOURNEUR** (**M**), **BAUCHET** (**G**), **MERIC** (**J**), Le conseil d'état et les tribunaux administratifs, armond colin, Paris, 1970.
28. **ODENT** (**R**), Contentieux administratif, Paris, cours, I.E.P, T4, 1964-1965.
29. **PATROS (J)**, L.V.C.P, L'interprétation du droit public, ATHENES THEOL. et ATHAN N, joanides, 1962.
30. **PIEMET (B)**, Les aspects pratiques de la procédure devant les tribunaux administratifs, A.J.D.A, 1954.
31. **RIVERO** (**J**), Droit administratif, Dalloz, Paris, 1986.
32. **STIRN** (**B)**, Le conseil d'état, son rôle, sa jurisprudence, hachette, France, 1977.
33. **TERRE** (**F**), Introduction générale en droit, Dalloz, Paris, 1998.
34. **VEDEL** (**G**), Cours de droit administratif, le cours de droit, Paris, 1965-1966.
35. **VEDEL** (**G**), Droit administratif, 3ème édition, P.U.F, Paris, 1964.
36. **VEDEL** (**G**), et **DELVOVE**, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1984.
37. **WALINE** (**M**), Droit administratif, Paris, sirey, 9ème édition, 1963.
38. **WALINE** (**M**), Le contrôle juridictionnel de l'administration, L.G.D.J, 1974
39. **WALINE** (**M**), Précis, de droit administratif, édition Montchrestien, Paris, 1969.
40. **ZOUAIMIA** (**R**), Les autorités de régulations dans le secteur financier en Algérie, houma, Alger, 2005.

2- THESES ET MEMOIRES :

1. **BENBADIS** (**F**), La saisine de juge administratif, thèse de doctorat d'état en droit, O.P.U, Alger, 1985.
2. **BOUACHBA** (**T**), L'expérience algérienne d'unité de juridiction et de droit administratif, étude temporaire, thèse de doctorat, Paris 2, 1978.

3. DESFORGES (CH), La compétence juridictionnelle du conseil d'état et des tribunaux administratifs, thèse de doctorat, L.G.D.J, Paris, 1961.
4. **DONC (Racy)**, Les frontières de la faute personnelle et de la faute de service en droit administratif, thèse, Paris, 1963.
5. **LAMPUE (P)**, Les conseils de Contentieux administratif des contrôles de l'administration, thèse, Lille, 1968.
6. **RENARD PAYOU (D)**, L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, thèse, L.G.D.J, Paris, 1961.
7. **YAGLA (M B)**, La justice administrative, thèse pour le doctorat, faculté de droit et des sciences économiques, université d'Alger, 1972.

3 - ARTICLES :

1**. AUTRIN (J.C),** le contrôle des autorités administratives indépendantes par le conseil d'état est il pertinent ? R.D.P, N°6, 1991, pp.160-167.
1. **AYAD (R)**, Les institutions chargés de la concurrence, revue, mutation N°12, juin 1995, pp.117-125.
2. **BEN BADIS (F)**, La fonction de la décision administrative préalable son impact sur le nouveaux schéma de la procédure administrative contentieuse, IDARA, N°1, 1977, p.123-131.
3. **BEN NADJI (GH)**, Remarque sur l'activité de la chambre administrative de la cour suprême au cours de l'année 1978, revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, N°1, 1980, pp.27-39.
4. **BEN MELHA GHAOUTI**, l'état algérien devant la justice, revue algérienne, 1971, p.331-362.
5. **CHEVALIER (j)**, Les transformations du statut d'établissement public, revue de l'étudiant en Droit, 1973, pp.81-85.
6. **CAPITANT (D)**, Simplification des recours contre les contrats administratifs, Rec, Dalloz, N°35, pp.2500-2512.
7. **DOUVENCE (J.C)**, La spécialité des personnes publiques en droit administratif, revue de droit public, 1972, p.p753-766.
8. **DOUVENCE (J.C)**, Le Rattachement des établissements publics a une collectivité territoriale, A.J.D.A, 1971, p.4-15.
9- **GUYLAIN CLAINOUR**, La transparence et le service public, Rec, N°35, Dalloz, 2007, p.2617-2636.
10. **HASSOT (J)**, Le rôle du conseil d'état dans l'élaboration du droit, revue administrative, N° spéciale 5, 1999, p.p115-129.

11. **LATOURNERIE** (**M A**), Les missions consultatives du conseil d'état, français, revue conseil d'état N°2, Paris, 2002, p.p167-182.
12. **MASPETIAL** (**R**), Conseil d'état dans revue de deux mondes, N°20, 1958, p.p634-650.
13. **MIAILLE** (**M**), Note sous cour suprême, chambre administratif, 23 janvier 1970, état.c, sienr.B et M.A.A.T.E.C, revue algérienne, N°1, 1971, p.261-277.
14. **MEGOU (G),** Un inconnu, le vrai référé administratif, A.J.D.A, 1980, p.p30-37.
15. **TAYEB** (**H**), La nouvelle institution communale en Algérie, revue algérienne, N°4, 1967, p.p.36-47.
16. **VLANCHOS (R)**, le régime juridique des entreprises publiques en Algérie, revue algérienne, 1972, p.p.175-190.
17. **ZOUAIMIA** (**R**), Les autorités administratives, indépendantes, la régulation économique, IDARA, N°2, 2003, p.5-25.

4 - JURISPRUDENCE :

1 - FRANÇAIS

- C.E, 30/6/1961, Groupement de défonce des riverains de la route de l'intérieur, rec, D, p.646.
- C.E, 16/12/1966, Service de transport public, A.J.D.A, 1967, p.525.
- C.E, 26/10/1969, poissy, A.J.D.A, 1969, p.255.
- C.E, 21/5/1976, Gie brousse - cardell, AJDA, 1977, p.268.
- C.E, 31/01/1990, Fran holtz, AJDA, 1990, p.575.
- C.E, 1er ordre 1993, sté le yacht international de bormes les memosas, N°5661,AJDA, 1994, p.810.
- C.E, 7/10/1994, Epx-lopez, N°124244, RFDA, 1995, p.430.
- C.E, 15/4/1996, Préfet des boucles, R.F.D.A, 1996, p.715.
- C.E, 21/6/1997, couel dtahl(H.J), Theux, R.F.D.A, 1998,p8.
- C.E, 30/10/1998, Ville de lisieux, N°149662, AJDA, 1998, p.969.
- C.E, 25/3/1999, sté hertz France, N°202256, R.F.D.A, 1999, p.249.
- C.E, 3/12/1999, Didier, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14ème édition, Dalloz, 2003, N°110, p.807.
- C.E, 30/6/2003, Mouvement des entreprises de France, rec, p.170.
- C.E, 29/7/2003, ATNMP, AJDA, 2003, p.668.
- C.E 30/4/2003, SEIRD, AJDA, 2003, p.1150.
- C.E, 19/01/2004, Sté tonline France, A.J.D.A, 2004, p.1476.
- C.E, 3/5/2004, Fond, assistance aux animaux, B.J.C.P, 2004, p464.
- C.E, 12/05/2004, Gonne de coperville, D, P.1182.

- C.E, 11/2/2005, Gie axa, courtage, rec, Dalloz, 2005, I.R.P, p.918, A.J.D.A, 2005.
- C.E, 31/5/2006, odres des arrêts au bureau de Paris, R.F.D.A, rec, p.1048.
- C.E, 20/10/2006, Cne d'anderville, A.J.D.A, 2006, p.2340.
- C.E, 8/2/2007, Ass, rec, D, N°32, P.2272.
- CE, 12/02/2007, A.F lenica, et J.boucher, R.F.D.A, 2007, rec, p.803.
- C.E, 6/4/2007, Cne d'aix, en provenance, R.F.D.A, rec, p.812.
- C.E, 6/4/2007, Aix - en Provence (cne), Rec, p.127.

2 - Algérienne

- C.S, (ch. Adm), 12/07/1968, H. BOUCHAHADA, R. KHELLOUFI, R.A.J.A, p.29.
- C.S, chambre administrative, du 14/02/1969, sienne B.C, l'état annuaire de la justice, 1965, p.131.
- C.S, (ch Adm), 20/11/1976, H. BOUCHAHADA, R. KHELLOUFI, R.A.J.A, op, cit, p.79 et 80.

C.S, (ch Adm), 4/6/1977, H. BOUCHAHADA, R. KHELLOUFI, R.A.J.A, op, cit, p.110 et 111.

فهرس

الفصل الثاني

الباب الثاني

الفصل الأول

الفصل الثاني

ملخص

عرف القضاء الإداري في الجزائر نوعا من الحركية في إطار النظام القضائي الموحد من أجل تحقيق المساواة مع القضاء العادي. ولم يكن ذلك التطور نظريا فحسب، بل ظهر له نوعا من التكريس في الواقع، يتبنى إنشاء القضاء الإداري المفضي إلى انتهاج الازدواجية القضائية.

وما دامت الازدواجية تمنح نوعا من الاستقلالية للقضاء الإداري كتنظيم جديد ضمن السلطة القضائية، فقد شمل تنظيمه الهيكلي درجتين من التقاضي هما المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، وزعت بحسب التقسيم الإداري المحلي والمركزي.

وكنتيجة لمواكبة عملية الانقسام التي حدثت في السلطة القضائية كان من اللازم إحداث تغيير قانوني يتمشى مع الازدواجية القضائية، فتم سن مجموعة من القوانين تخص تنظيم اختصاص مجلس الدولة والمحاكم الإدارية. غير أن هذه الجهود تبقى ناقصة بالمقارنة مع ما هو متبع في القضاء العادي، ما دامت لم تؤخذ في الحسبان تقدير توجهات الإدارات العامة والمتقاضين معها، الشيء الذي انعكس بالسلب على تحقيق استقلال القضاء الإداري وتمكينه من ممارسة اختصاصاته الحقيقية مثله مثل القضاء العادي.

Résumé

La justice administrative a connu un certain mouvement dans le cadre de l'unicité de juridiction afin d'acquérir une place égale par rapport aux juridictions de l'ordre judiciaire. Ce progrès de la justice administrative n'a pas été théorique, mais bien plus une réalité pratique. Ce qui a aidé l'émergence du système de dualité de juridiction et la mise en place de la justice administrative.

Cette nouvelle organisation de la justice administrative donne naissance à deux structures graduées, les tribunaux administratifs et le conseil d'Etat.

Cette nouvelle organisation judiciaire avait pour conséquence un changement dans le statut juridique qui prend en compte cette dualité.

Cependant, malgré les efforts pour égaler la justice judiciaire, la justice administrative connait des lacunes puisqu'elle ne prend pas en compte les vœux de l'administration et des justiciables. Ce qui affecte négativement son autonomie, et contrarie l'exercice réel de sa compétence.